



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล  
(Individual Study)

เรื่อง การมอบอำนาจให้หัวหน้าคณะผู้แทนสั่งและปฏิบัติ  
ราชการในต่างประเทศแทนส่วนราชการที่มีสำนักงาน  
ในต่างประเทศ : ปัญหาและแนวทางแก้ไข

จัดทำโดย นายศรายุทธ เทียนกิ่งแก้ว  
รหัส 8021

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม  
หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 8 ปี 2559  
สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ  
ลิขสิทธิ์ของกระทรวงการต่างประเทศ



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล  
(Individual Study)

เรื่อง การมอบอำนาจให้หัวหน้าคณะผู้แทนสั่งและปฏิบัติ  
ราชการในต่างประเทศแทนส่วนราชการที่มีสำนักงาน  
ในต่างประเทศ : ปัญหาและแนวทางแก้ไข

จัดทำโดย นายศรายุทธ เทียนกิ่งแก้ว  
รหัส 8021

หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 8 ปี 2559  
สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ  
รายงานนี้เป็นความคิดเห็นเฉพาะบุคคลของผู้ศึกษา



เอกสารรายงานการศึกษาส่วนบุคคลนี้ อนุมัติให้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม  
หลักสูตรนักบริหารการทูตของกระทรวงการต่างประเทศ

ลงชื่อ.....  
(ศาสตราจารย์ ดร. สร้อยตระกูล อรรถมานะ)  
อาจารย์ที่ปรึกษา

ลงชื่อ.....  
(เอกอัครราชทูต ดร. สมเกียรติ อริยปรัชญา)  
อาจารย์ที่ปรึกษา

ลงชื่อ.....  
(ศาสตราจารย์ ดร. พลภัทร บุราคม)  
อาจารย์ที่ปรึกษา

## บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

การศึกษาส่วนบุคคลฉบับนี้มุ่งศึกษาปัญหาและแนวทางแก้ไขเกี่ยวกับการมอบอำนาจให้หัวหน้าคณะผู้แทนสั่งและปฏิบัติราชการในต่างประเทศแทนส่วนราชการที่มีสำนักงานในต่างประเทศ ซึ่งหลายส่วนราชการยังไม่ได้ปฏิบัติหรือปฏิบัติไม่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ที่กฎหมายได้บัญญัติไว้ โดยกฎหมายบัญญัติให้ “หัวหน้าส่วนราชการที่มีภารกิจที่ต้องดำเนินการในต่างประเทศต้องมอบอำนาจที่ต้องดำเนินการในต่างประเทศนั้นให้แก่หัวหน้าคณะผู้แทนและให้หัวหน้าคณะผู้แทนต้องมอบอำนาจต่อให้แก่บุคคลในคณะผู้แทน” ทั้งนี้ เนื่องจากการมอบอำนาจของส่วนราชการที่มีสำนักงานในต่างประเทศให้แก่หัวหน้าคณะผู้แทนเป็นกลไกสำคัญหนึ่งในหลาย ๆ กลไกที่ช่วยและสนับสนุนให้หัวหน้าคณะผู้แทนซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารราชการในต่างประเทศแบบบูรณาการมีอำนาจบังคับบัญชาและควบคุมการปฏิบัติราชการของข้าราชการทั้งในสังกัดกระทรวงการต่างประเทศและข้าราชการที่สังกัดส่วนราชการอื่นที่มีสำนักงานในต่างประเทศได้ตามอำนาจที่กฎหมายบัญญัติให้ไว้ และสามารถบริหารราชการในต่างประเทศได้อย่างมีเอกภาพเพื่อตอบสนองต่อนโยบายและยุทธศาสตร์ด้านการต่างประเทศของไทยซึ่งจะต้องมีเอกภาพเป็นหนึ่งเดียว โดยวัตถุประสงค์ของการศึกษาส่วนบุคคลฉบับนี้ก็เพื่อช่วยเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนในต่างประเทศให้แก่หัวหน้าส่วนราชการซึ่งเป็นผู้มอบอำนาจและเอกอัครราชทูต/กงสุลใหญ่ซึ่งเป็นผู้รับมอบอำนาจ และหัวหน้าสำนักงานในต่างประเทศที่เป็นผู้รับมอบอำนาจต่อ ตลอดจนเพื่อเพิ่มและปรับปรุงประสิทธิภาพเกี่ยวกับการมอบอำนาจของส่วนราชการให้แก่หัวหน้าคณะผู้แทนและการมอบอำนาจต่อของหัวหน้าคณะผู้แทนให้แก่หัวหน้าสำนักงานในต่างประเทศของส่วนราชการนั้น ๆ

ผู้เขียนได้รวบรวมและวิเคราะห์หลักเกณฑ์ของกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับ การมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนในต่างประเทศ เพื่อให้ผู้ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าวได้ศึกษาเพื่อปฏิบัติให้ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด และจากผลการศึกษาพบว่า ในขณะนี้ส่วนราชการทั้งหมดที่มีสำนักงานในต่างประเทศ จำนวน 20 แห่ง และมีเพียง 8 แห่งที่ได้มอบอำนาจในการปฏิบัติราชการแทนในต่างประเทศให้แก่หัวหน้าคณะผู้แทนแล้ว โดยได้ชี้ให้เห็นถึงสาเหตุที่ส่วนราชการหลายแห่งยังไม่ได้มอบอำนาจให้แก่หัวหน้าคณะผู้แทน และแม้ส่วนราชการบางแห่งได้มอบอำนาจให้แก่หัวหน้าคณะผู้แทนแล้วแต่ก็ยังปฏิบัติไม่ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายบัญญัติไว้ อาทิเช่น ไม่ได้มอบอำนาจทั้งปวงที่สำนักงานในต่างประเทศของส่วนราชการต้องปฏิบัติตามภารกิจปกติในต่างประเทศให้แก่หัวหน้าคณะผู้แทน หรือยังไม่ได้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การมอบอำนาจตาม มาตรา 7 ของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. 2550 ได้กำหนดหน้าที่ของผู้มอบอำนาจไว้ว่าหลังจากมอบอำนาจแล้วผู้มอบอำนาจจะต้องมีหน้าที่ดำเนินการอย่างไรต่อไปบ้าง หรือยังไม่ได้ส่งคำสั่งมอบอำนาจผ่านกระทรวงการต่างประเทศตามที่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ได้บัญญัติไว้ นอกจากนี้ ยังมีปัญหาในช่วงการมอบอำนาจต่อของหัวหน้าคณะผู้แทนให้แก่หัวหน้าสำนักงานในต่างประเทศ ซึ่งเขตภารกิจของสำนักงานในต่างประเทศหลายแห่งไม่สอดคล้องกับเขตอาณาของสถานเอกอัครราชทูตหรือเขตกงสุลของสถานกงสุลใหญ่ที่มีอำนาจ

กำกับดูแลสำนักงานในต่างประเทศนั้น ๆ ซึ่งมีปัญหาว่าจะให้เอกอัครราชทูตหรือกงสุลใหญ่ใดเป็นผู้มอบอำนาจต่อให้แก่หัวหน้าสำนักงานในต่างประเทศนั้น ๆ

จากปัญหาที่พบจากการศึกษา ผู้เขียนได้มีข้อเสนอแนะทางนโยบาย ข้อเสนอแนะทางกฎหมาย และข้อเสนอแนะในการดำเนินการ พอสรุปได้ดังนี้

1) ต้องสร้างความตระหนักรู้ถึงความสำคัญของการที่ส่วนราชการที่มีสำนักงานในต่างประเทศมีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องมอบอำนาจการปฏิบัติราชการแทนในต่างประเทศให้แก่หัวหน้าคณะผู้แทน โดยอาจใช้วิธีการจัดประชุมหรือสัมมนาให้ความรู้เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการจัดทำคำสั่งมอบอำนาจของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง โดยสำนักงานของ ก.พ.ร. ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักที่มีอำนาจกำกับดูแล ติดตาม และตรวจสอบการมอบอำนาจของส่วนราชการต่าง ๆ ควรเป็นหน่วยงานกลางในการประสานชี้แจงให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องทราบถึงความจำเป็นและหน้าที่ตามกฎหมายที่ส่วนราชการนั้นต้องปฏิบัติ และในส่วนของการทวงถามต่างประเทศซึ่งเป็นผู้รับมอบอำนาจก็ควรแจ้งผลการประชุมหรือสัมมนาให้หัวหน้าคณะผู้แทนทราบเพื่อจะได้ปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมายด้วย

2) สำนักงาน ก.พ.ร. ควรเป็นหน่วยงานกลางในการกระตุ้น ติดตาม ทวงถาม ให้ส่วนราชการต่าง ๆ ที่มีสำนักงานในต่างประเทศเร่งทำหนังสือหรือคำสั่งมอบอำนาจให้แก่หัวหน้าคณะผู้แทนและอาจใช้เรื่องการมอบอำนาจให้แก่หัวหน้าคณะผู้แทนเป็นหนึ่งในตัวชี้วัดการปฏิบัติราชการของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนอาจพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. 2550 ให้ส่วนราชการที่มีหนังสือหรือคำสั่งมอบอำนาจให้แก่หัวหน้าคณะผู้แทนแล้วต้องส่งหนังสือหรือคำสั่งมอบอำนาจนั้นไปประกาศในราชกิจจานุเบกษาด้วย

3) กระทรวงการต่างประเทศควรสร้างความตระหนักรู้ให้แก่หัวหน้าคณะผู้แทนในต่างประเทศด้านกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ที่ให้อำนาจหัวหน้าคณะผู้แทนที่ค่อนข้างเบ็ดเสร็จเด็ดขาดในการบริหารราชการในต่างประเทศแบบบูรณาการและมีเอกภาพในการสั่งการ เพื่อให้หัวหน้าคณะผู้แทนทราบถึงอำนาจที่ตนมีอยู่ตามกฎหมายและเห็นถึงความสำคัญของการรับมอบอำนาจและการมอบอำนาจต่อให้แก่หัวหน้าสำนักงานในต่างประเทศ และใช้อำนาจที่กฎหมายให้ไว้กำกับดูแลและควบคุมการปฏิบัติราชการของทีมประเทศไทยอย่างใกล้ชิด

4) กระทรวงการต่างประเทศอาจใช้กลไกของคณะกรรมการบริหารราชการในต่างประเทศตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารราชการในต่างประเทศ พ.ศ. 2552 เรียกประชุมคณะกรรมการฯ และเชิญหัวหน้าส่วนราชการต่าง ๆ ที่มีสำนักงานในต่างประเทศมาแจ้งให้ทราบถึงปัญหาการมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนในต่างประเทศเพื่อร่วมกันแก้ปัญหาและปฏิบัติให้ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายบัญญัติไว้

5) ควรพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 27 ของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. 2550 ให้ชัดเจนว่าอำนาจทั้งปวงที่ส่วนราชการที่มีสำนักงานในต่างประเทศต้องมอบให้แก่หัวหน้าคณะผู้แทนหมายถึงอำนาจในเรื่องใดบ้าง หรือจะจำกัดประเภทของอำนาจที่ส่วนราชการนั้น ๆ จะต้องมอบให้แก่หัวหน้าคณะผู้แทนแค่ไหนเพียงใด

6) สำหรับปัญหาในช่วงการมอบอำนาจต่อของหัวหน้าคณะผู้แทนให้แก่หัวหน้าสำนักงานในต่างประเทศ ซึ่งเขตภารกิจของสำนักงานในต่างประเทศของส่วนราชการบางแห่งไม่สอดคล้องกับเขตอาณาของสถานเอกอัครราชทูตหรือเขตกงสุลของสถานกงสุลใหญ่ กระทรวงการต่างประเทศอาจ

ประสานกับส่วนราชการนั้น ๆ ให้ปรับเขตภารกิจของสำนักงานในต่างประเทศของส่วนราชการนั้น ๆ ให้สอดคล้องกับเขตอาณาของสถานเอกอัครราชทูตหรือเขตกงสุลของสถานกงสุลใหญ่ ในกรณีที่ไม้อาจปรับเขตภารกิจ เขตอาณา และเขตกงสุลให้สอดคล้องกันได้ ก็อาจพิจารณานำเขตภารกิจ เขตอาณา และเขตกงสุลมาเทียบเคียงกันและพิจารณาว่าจะให้เอกอัครราชทูตหรือกงสุลใหญ่ใดเป็นผู้มอบอำนาจต่อให้แก่หัวหน้าสำนักงานในต่างประเทศนั้น ๆ ซึ่งกงสุลใหญ่ที่ต้องมอบอำนาจต่ออาจมีมากกว่า 2 ท่าน หรือเอกอัครราชทูตอาจต้องร่วมมอบอำนาจต่อด้วย ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับบริบทของแต่ละกรณี อย่างไรก็ตาม การจัดทำคำสั่งมอบอำนาจต่อของหัวหน้าคณะผู้แทนอาจต้องคำนึงถึงความเกี่ยวพันและสายบังคับบัญชาและการปฏิบัติราชการของสถานเอกอัครราชทูต/สถานกงสุลใหญ่กับสำนักงานในต่างประเทศของส่วนราชการนั้น ๆ ประกอบด้วย

7) คำสั่งมอบอำนาจของกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีให้แก่เอกอัครราชทูต ณ กรุงบรัสเซลส์ และคำสั่งมอบอำนาจต่อของเอกอัครราชทูต ณ กรุงบรัสเซลส์ ให้แก่หัวหน้าสำนักงานที่ศึกษาด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีในต่างประเทศ ณ กรุงบรัสเซลส์ เป็นตัวอย่างที่ดี ในการใช้ถ้อยคำครอบคลุมและถูกต้องตามหลักเกณฑ์การมอบอำนาจตามกฎหมายและสอดคล้องกับการตีความของ ก.พ.ร. จึงควรใช้เป็นตัวอย่างและนำมาปรับใช้กับการทำคำสั่งมอบอำนาจของส่วนราชการต่าง ๆ ที่มีสำนักงานในต่างประเทศให้แก่หัวหน้าคณะผู้แทนต่อไป

## กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาส่วนบุคคลฉบับนี้สำเร็จได้ด้วยความรู้และความช่วยเหลือของบุคคลหลายท่าน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผู้เขียนขอขอบพระคุณ ศาสตราจารย์ ดร. สร้อยตระกูล อรรถมานะ อาจารย์ที่ปรึกษาหลัก เอกอัครราชทูต ดร. สมเกียรติ อริยะปริญ และศาสตราจารย์ ดร. พลภัทร บุราคม อาจารย์ที่ปรึกษา ที่กรุณาสละเวลาให้คำปรึกษาและคำแนะนำที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการวิจัยอันทำให้การศึกษาส่วนบุคคลฉบับนี้สำเร็จบรรลุวัตถุประสงค์ของการศึกษาที่แท้จริง

นอกจากนี้ ยังมีบุคคลอีกหลายท่านที่ได้กรุณาช่วยสนับสนุนในด้านข้อมูลและเอกสารที่เกี่ยวข้อง การให้คำแนะนำ การให้สัมภาษณ์ และการจัดพิมพ์ ผู้เขียนจึงขอถือโอกาสนี้ขอบพระคุณข้าราชการทั้งจากกองกฎหมาย กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย และกลุ่มพัฒนาระบบบริหาร สำนักงานปลัดกระทรวง อันประกอบด้วย นางสาวสุทธาทิพย์ วาฬิตตพันธ์ ที่ปรึกษาสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงเบิร์น นางสาวกนกภรณ์ คุณวัฒน์ นักการทูตชำนาญการ กองกฎหมาย กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย นางสาวอรวิณี ศุภวาทีน นักการทูตชำนาญการ กลุ่มพัฒนาระบบบริหาร นางสาวอัสดา เอี่ยมแมนศรี นักวิเคราะห์นโยบายและแผนปฏิบัติการ กลุ่มพัฒนาระบบบริหาร สำนักงานปลัดกระทรวงฯ และนายณฤเบศร์ ขาวดารา นักวิชาการด้านกฎหมายทะเล กองกฎหมาย กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย ด้วยความช่วยเหลือของท่านเหล่านี้ทำให้การศึกษาส่วนบุคคลฉบับนี้สำเร็จลุล่วงสมกับวัตถุประสงค์ของการศึกษาที่ตั้งไว้ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการแก้ไขปัญหาการมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนในต่างประเทศต่อไป

สุดท้ายนี้ ผู้เขียนขอขอบพระคุณ นางสาวภัทรรัตน์ หงษ์ทอง ผู้อำนวยการสถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ นางสาวชไมพร ตันติเวชส นักทรัพยากรบุคคลชำนาญการพิเศษ และเจ้าหน้าที่ของสถาบันฯ ทุกท่านที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดการฝึกอบรมหลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 8 ประจำปีการศึกษา 2559 สำหรับความทุ่มเทสรรพกำลังในการจัดหาวิทยากรชั้นนำแต่ละสาขาวิชามาบรรยายให้แก่ผู้เข้าอบรมได้รับฟังอันเป็นการเปิดวิสัยทัศน์ของผู้ฝึกอบรมอย่างแท้จริง ตลอดจนการอำนวยความสะดวกด้านต่าง ๆ ให้แก่ผู้เข้าอบรมอย่างดียิ่ง

ศรายุทธ เทียนกิ่งแก้ว  
สิงหาคม 2559

## สารบัญ

|                                                                                                                                                  |    |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| บทสรุปสำหรับผู้บริหาร                                                                                                                            | ง  |
| กิตติกรรมประกาศ                                                                                                                                  | ๗  |
| สารบัญ                                                                                                                                           | ๗  |
| สารบัญตาราง                                                                                                                                      | ณ  |
| บทที่ 1 บทนำ                                                                                                                                     | 1  |
| 1.1 ภูมิหลัง ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา                                                                                                      | 1  |
| 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา                                                                                                                      | 4  |
| 1.3 ขอบเขตการศึกษาและระเบียบวิธีการศึกษา                                                                                                         | 4  |
| 1.4 ประโยชน์ของการศึกษา                                                                                                                          | 5  |
| 1.5 นิยามศัพท์                                                                                                                                   | 5  |
| บทที่ 2 แนวคิดทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง                                                                                                      | 8  |
| 2.1 แนวคิดทฤษฎี                                                                                                                                  | 8  |
| 2.2 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง                                                                                                                        | 20 |
| 2.3 สรุปกรอบแนวคิด                                                                                                                               | 20 |
| บทที่ 3 ผลการศึกษา                                                                                                                               | 22 |
| 3.1 ผลการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทน<br>ในต่างประเทศ                                                               | 22 |
| 3.2 ผลการศึกษาปัญหาการดำเนินการเกี่ยวกับการมอบอำนาจของส่วนราชการ<br>ที่มีสำนักงานในต่างประเทศให้แก่หัวหน้าคณะผู้แทน                              | 37 |
| บทที่ 4 บทสรุปและข้อเสนอแนะ                                                                                                                      | 61 |
| 4.1 สรุปผลการศึกษา                                                                                                                               | 61 |
| 4.2 ข้อเสนอแนะ                                                                                                                                   | 64 |
| บรรณานุกรม                                                                                                                                       | 70 |
| ภาคผนวก                                                                                                                                          | 72 |
| ก รายละเอียดเกี่ยวกับคำสั่งมอบอำนาจให้หัวหน้าคณะผู้แทนสั่งและปฏิบัติ<br>ราชการในต่างประเทศแทนส่วนราชการที่มีสำนักงานในต่างประเทศ<br>จำนวน 8 แห่ง | 73 |
| ข กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการมอบอำนาจให้หัวหน้าคณะผู้แทนสั่ง<br>และปฏิบัติราชการในต่างประเทศแทนส่วนราชการที่มีสำนักงานใน<br>ต่างประเทศ   | 80 |
| ประวัติผู้เขียน                                                                                                                                  | 88 |



## สารบัญตาราง

|            |                                                                                           |
|------------|-------------------------------------------------------------------------------------------|
| ตารางที่ 1 | รายชื่อส่วนราชการที่มีสำนักงานในต่างประเทศและรายชื่อสำนักงานในต่างประเทศของส่วนราชการนั้น |
|------------|-------------------------------------------------------------------------------------------|

44

## บทที่ 1

### บทนำ

#### 1.1 ภูมิหลัง ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

สืบเนื่องจากวิกฤติเศรษฐกิจใน ปี พ.ศ. 2540 ทำให้รัฐบาลในสมัยต่อ ๆ มา มีแนวความคิดในการปฏิรูประบบบริหารราชการไทยเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานของระบบราชการไทย และตอบสนองให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของโลกมากยิ่งขึ้น จนกระทั่งเมื่อวันที่ 19 มีนาคม 2545 คณะรัฐมนตรีในสมัยนั้นได้เห็นชอบให้มีการเริ่มโครงการนำร่องระบบการบริหารราชการในต่างประเทศแบบบูรณาการ หรือโครงการการปฏิบัติงานของระบบเอกอัครราชทูตแบบ Chief Executive officer (CEO) โดยมีสำนักงานในต่างประเทศ 6 แห่ง เป็นโครงการนำร่อง ซึ่งได้แก่ สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงโตเกียว สถานอัครราชทูต ณ กรุงวอชิงตัน ดีซี สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงปักกิ่ง สถานเอกอัครราชทูต ณ เวียงจันทน์ สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงนิวเดลี และคณะผู้แทนถาวรประจำสหภาพยุโรป ณ กรุงบรัสเซลล์ โดยมีหลักการเช่นเดียวกับการปฏิบัติงานของผู้ว่าราชการจังหวัดแบบ Chief Executive Officer (CEO) ของกระทรวงมหาดไทย กล่าวคือ ต้องการให้การปฏิบัติราชการของหน่วยงานต่าง ๆ ที่ประจำอยู่ในต่างประเทศมีการประสานเชื่อมโยงกันอย่างมีเอกภาพ มีเจ้าภาพรับผิดชอบอย่างชัดเจน มีการทำงานเป็นทีม โดยให้จัดตั้งคณะกรรมการ (board) ขึ้นในแต่ละประเทศ หรือที่เรียกว่า Team Thailand โดยมีเอกอัครราชทูตเป็นประธาน และมีหัวหน้าหน่วยงานต่าง ๆ ที่ประจำในต่างประเทศร่วมเป็นกรรมการ ทำหน้าที่วางยุทธศาสตร์ในการปฏิบัติงานในเรื่องต่าง ๆ ของทุกหน่วยงานโดยรวมให้เหมาะสมสอดคล้องและเชื่อมโยงระหว่างประเทศและในประเทศนั้น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการค้า การลงทุน และการส่งเสริมการท่องเที่ยวเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดเป็นผลดีต่อประเทศ และเป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล<sup>1</sup>

ทั้งนี้ เนื่องจากก่อนหน้านั้นหน่วยงานราชการไทยที่มีสำนักงานประจำในต่างประเทศต่างทำงานในลักษณะต่างคนต่างทำ มีสายการบังคับบัญชา ความรับผิดชอบ และการรายงานผลการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาและต้นสังกัดของตนในกรุงเทพฯ นอกจากนี้ กระทรวง ทบวง กรม ซึ่งเป็นต้นสังกัดของหน่วยงานที่มีสำนักงานประจำในต่างประเทศต่างก็กำหนดนโยบายเกี่ยวกับการต่างประเทศให้หน่วยงานของตนปฏิบัติ ซึ่งทำให้ไม่บูรณาการสอดคล้องกับนโยบายด้านการต่างประเทศของกระทรวงการต่างประเทศและของรัฐบาลในภาพรวม หลังจากได้มีโครงการการปฏิบัติงานของเอกอัครราชทูตแบบ CEO ไปได้ระยะหนึ่ง ต่อมาเมื่อวันที่ 6 พฤษภาคม 2546 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบให้สถานเอกอัครราชทูตทั่วโลกใช้แนวทาง

---

<sup>1</sup> สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, โครงการนำร่องเอกอัครราชทูตแบบบูรณาการ (CEO), หนังสือด่วนที่สุด นร. 0504/ว167, 10 ตุลาคม 2545.

การบริหารราชการในต่างประเทศแบบบูรณาการเต็มรูปแบบ ซึ่งให้สถานเอกอัครราชทูตทำหน้าที่เป็นหัวหน้าทีมไทยแลนด์มีทั้งสิ้น 66 แห่ง และส่วนราชการเป็นส่วนหน้าของทีมไทยแลนด์ประกอบด้วย<sup>2</sup>

- 1) สถานกงสุลใหญ่ 27 แห่ง
- 2) สำนักงานรัฐมนตรี ประกอบด้วย สำนักงานผู้ดูแลนักเรียนไทย 3 แห่ง สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน และ สำนักงานข่าวกรองแห่งชาติ
- 3) กระทรวงกลาโหม มีสำนักงานผู้ช่วยทูตทหาร 33 แห่ง ประกอบด้วย ฝ่ายทหารบก 14 แห่ง ฝ่ายทหารเรือ 11 แห่ง และฝ่ายทหารอากาศ 8 แห่ง
- 4) กระทรวงการคลัง 6 แห่ง ประกอบด้วย สำนักงานที่ปรึกษาฝ่ายเศรษฐกิจการคลัง 3 แห่ง และฝ่ายศุลกากร 3 แห่ง
- 5) กระทรวงพาณิชย์ 60 แห่ง ประกอบด้วย คณะทูตถาวรประจำองค์การการค้าโลก 1 แห่ง สำนักงานพาณิชย์ในต่างประเทศ 3 แห่ง และสำนักงานส่งเสริมการค้าในต่างประเทศ 60 แห่ง
- 6) กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ 7 แห่ง (สำนักที่ปรึกษาการเกษตร)
- 7) กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี 2 แห่ง (สำนักงานที่ปรึกษาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี)
- 8) กระทรวงแรงงาน 12 แห่ง (สำนักงานแรงงานไทยในต่างประเทศ)
- 9) กระทรวงอุตสาหกรรม 9 แห่ง ประกอบด้วย สำนักงานที่ปรึกษาด้านอุตสาหกรรมในต่างประเทศ 2 แห่ง และสำนักงานเศรษฐกิจการลงทุนในต่างประเทศ 7 แห่ง
- 10) กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา (สำนักงานการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย)
- 11) กระทรวงยุติธรรม (สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด)
- 12) กระทรวงศึกษาธิการ (สำนักงานคณะผู้แทนถาวรไทยประจำองค์การยูเนสโก)
- 13) สำนักงานตำรวจแห่งชาติ
- 14) ธนาการแห่งประเทศไทย

สืบเนื่องจากการที่รัฐบาลในสมัยนั้นเห็นชอบให้เอกอัครราชทูตใช้แนวทางการบริหารราชการแบบบูรณาการเต็มรูปแบบ จึงได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 โดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5 ) พ.ศ. 2545<sup>3</sup> ด้วยเหตุผลเพื่อให้การบริหารราชการในต่างประเทศเหมาะสมกับลักษณะในการปฏิบัติหน้าที่และสามารถปฏิบัติราชการได้อย่างรวดเร็วและมีเอกภาพ โดยให้มีหัวหน้าคณะผู้แทนเป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารราชการในต่างประเทศ ทั้งนี้ ได้มีการเพิ่มเติมหมวด 7 เรื่องการบริหารราชการในต่างประเทศตั้งแต่มาตรา 50/1-50/6 ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ โดยมีหลักการทั่วไปคือ ให้หัวหน้าคณะผู้แทนเป็นผู้รับนโยบายและคำสั่งจากนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มาปฏิบัติให้เหมาะสมกับการปฏิบัติราชการในต่างประเทศ และเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาบุคคลในคณะผู้แทน ตลอดจนให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวง ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี

<sup>2</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, การบริหารราชการในต่างประเทศ [ออนไลน์], แหล่งที่มา:

<http://www.opdc.go.th/> และเอกสารภายในของกลุ่มพัฒนาระบบบริหาร สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงการต่างประเทศ.

<sup>3</sup> พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 3 ตุลาคม 2545

ปลัดกระทรวง และหัวหน้าส่วนราชการระดับกรม มอบอำนาจให้หัวหน้าคณะผู้แทนปฏิบัติราชการได้ โดยในการมอบอำนาจให้นำมาตรา 38 ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ เรื่องหลักเกณฑ์การมอบอำนาจมาใช้บังคับโดยอนุโลม และเมื่อหัวหน้าคณะผู้แทนได้รับมอบอำนาจมาแล้วจะมอบอำนาจนั้นให้แก่บุคคลอื่นต่อไปไม่ได้ เว้นแต่เป็นการมอบอำนาจต่อไปให้แก่บุคคลในคณะผู้แทน

ต่อมาในปี พ.ศ. 2550 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 โดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 ได้มีการแก้ไข มาตรา 38 วรรคหนึ่ง กำหนดให้การมอบอำนาจในการสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการ หรือการดำเนินการอื่นใดที่ผู้ดำรงตำแหน่งใดจะพึงปฏิบัติ หรือดำเนินการตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งใด หรือมติของคณะรัฐมนตรี ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นอาจมอบหมายให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นในส่วนราชการเดียวกัน หรือส่วนราชการอื่น หรือผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ปฏิบัติราชการแทนได้ โดยให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาซึ่งจะได้มีการตราต่อไป โดยเหตุผลประการหนึ่ง ในการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 ก็เพื่อให้การบริหารงานแบบบูรณาการบรรลุผล

เมื่อพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 ได้มีผลใช้บังคับแล้ว<sup>4</sup> ต่อมาในเวลาใกล้เคียงกันก็ได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. 2550<sup>5</sup> ตามมา โดยพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ได้อ้างบทอาศัยอำนาจตามมาตรา 38 ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 โดยในหมวด 6 มาตรา 27 ของพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ ได้บัญญัติถึงการมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนในต่างประเทศไว้ด้วยว่า “ในกรณีที่ส่วนราชการใดมีภารกิจที่ต้องดำเนินการในต่างประเทศ ให้หัวหน้าส่วนราชการนั้นมอบอำนาจทั้งปวงที่จะต้องดำเนินการในต่างประเทศนั้นให้แก่หัวหน้าคณะผู้แทนและให้หัวหน้าคณะผู้แทนมอบอำนาจให้รองหัวหน้าคณะผู้แทนหรือบุคคลในคณะผู้แทน”

อย่างไรก็ตาม แม้จะมีหลักกฎหมายระบุถึงหลักเกณฑ์ในการมอบอำนาจของกระทรวง ทบวง กรม ที่มีสำนักงานในต่างประเทศให้แก่หัวหน้าคณะผู้แทนตามที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. 2550 แต่โดยที่ในปัจจุบันส่วนราชการที่มีสำนักงานในต่างประเทศยังคงปฏิบัติเกี่ยวกับการมอบอำนาจให้แก่หัวหน้าคณะผู้แทนไม่สอดคล้องกัน กล่าวคือบางส่วนราชการยังไม่ได้มอบอำนาจให้แก่หัวหน้าคณะผู้แทน หรือส่วนราชการบางแห่งแม้จะได้มอบอำนาจให้แก่หัวหน้าคณะผู้แทนแล้ว ก็ยังไม่ปฏิบัติตามขั้นตอน และหลักเกณฑ์ตามที่พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจฯ กำหนดไว้ อันทำให้เกิดความสับสน และไม่สอดคล้องกันเกี่ยวกับการมอบอำนาจให้แก่หัวหน้าคณะผู้แทนในการสั่งและปฏิบัติราชการในต่างประเทศ ซึ่งไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจฯ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ให้การปฏิบัติราชการเป็นไปด้วยความ

<sup>4</sup> พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 16 กันยายน 2550

<sup>5</sup> พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. 2550 มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 23 พฤศจิกายน 2550

คุ้มค่า รวดเร็ว มีประสิทธิภาพ รวมทั้งอำนวยความสะดวก และตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน ตลอดจนส่งผลต่อขีดความสามารถของประเทศไทยในมิติด้านการต่างประเทศโดยรวม

นอกจากนี้ การมอบอำนาจยังประสบปัญหาในช่วงของการมอบอำนาจต่อของหัวหน้าคณะผู้แทนให้แก่หัวหน้าสำนักงานในต่างประเทศของส่วนราชการต่าง ๆ ซึ่งเป็น “บุคคลในคณะผู้แทน” ตามมาตรา 27 ของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจฯ ด้วย กล่าวคือตามมาตรา 27 หัวหน้าคณะผู้แทน (ซึ่งได้แก่ เอกอัครราชทูต หรือกงสุลใหญ่(แล้วแต่กรณี)) ที่จะมอบอำนาจต่อไปให้แก่หัวหน้าสำนักงานในต่างประเทศ จะต้องมิใช่เขตอาณาของสถานเอกอัครราชทูตหรือเขตกงสุลของสถานกงสุลใหญ่ที่ตนกำกับดูแลสอดคล้องกับเขตภารกิจของหัวหน้าสำนักงานในต่างประเทศด้วย แต่โดยที่ข้อเท็จจริงปรากฏว่าเขตภารกิจของหัวหน้าสำนักงานในต่างประเทศบางสำนักงานไม่สอดคล้องกับเขตอาณาหรือเขตกงสุลของสถานเอกอัครราชทูตหรือสถานกงสุลใหญ่ที่กำกับดูแลสำนักงานในต่างประเทศนั้น ๆ จึงก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติว่าจะให้เอกอัครราชทูตหรือกงสุลใหญ่ใดเป็นผู้ลงนามมอบอำนาจต่อให้แก่หัวหน้าสำนักงานในต่างประเทศนั้น ๆ และทำให้เกิดความล่าช้าในการมอบอำนาจ อันขัดกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย ทั้งกฎหมายแม่บท (พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534) และกฎหมายลำดับรอง (พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. 2550) ซึ่งต่างก็มีวัตถุประสงค์ที่ต้องการให้การมอบอำนาจเป็นไปด้วยความรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ อำนวยความสะดวกและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน และจะทำให้การบริหารราชการในต่างประเทศส่งผลต่อขีดความสามารถของไทยโดยรวมตลอดจนบรรลุวัตถุประสงค์ของการบริหารจัดการกิจการบ้านเมืองที่ดีด้วย

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1 เพื่อเพิ่มและปรับปรุงประสิทธิภาพเกี่ยวกับการมอบอำนาจของส่วนราชการที่มีสำนักงานในต่างประเทศ และการมอบอำนาจของหัวหน้าคณะผู้แทนให้แก่หัวหน้าสำนักงานในต่างประเทศของส่วนราชการนั้น ๆ ซึ่งจะส่งผลต่อประสิทธิภาพของการบริหารราชการในต่างประเทศของไทยโดยรวม

1.2.2 เพื่อเสริมสร้างความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับการมอบอำนาจการปฏิบัติราชการในต่างประเทศให้แก่หัวหน้าส่วนราชการผู้มอบอำนาจ และเอกอัครราชทูตหรือกงสุลใหญ่ผู้รับมอบอำนาจ และหัวหน้าสำนักงานในต่างประเทศของส่วนราชการต่าง ๆ ที่เป็นผู้รับมอบอำนาจต่อ รวมทั้งบุคลากรของส่วนราชการดังกล่าวข้างต้น

## 1.3 ขอบเขตการศึกษาและระเบียบวิธีการศึกษา

### 1.3.1 ขอบเขตการศึกษา

ศึกษาปัญหาเกี่ยวกับการมอบอำนาจของส่วนราชการที่มีสำนักงานในต่างประเทศให้แก่หัวหน้าคณะผู้แทนซึ่งยังไม่ปฏิบัติให้สอดคล้องกัน กล่าวคือบางส่วนราชการได้มอบอำนาจให้แก่หัวหน้าคณะผู้แทนแล้วตามกฎหมาย แต่บางส่วนราชการยังไม่ได้มอบอำนาจให้แก่คณะผู้แทน ตลอดจนปัญหาการมอบอำนาจต่อของหัวหน้าคณะผู้แทนให้แก่หัวหน้าสำนักงานในต่างประเทศของส่วนราชการนั้น ๆ ซึ่งเขตอาณาหรือเขตกงสุลของหัวหน้าคณะผู้แทนซึ่งกำกับดูแลสำนักงานใน

ต่างประเทศของส่วนราชการนั้น ๆ ไม่สอดคล้องกับเขตภารกิจของสำนักงานในต่างประเทศ ทั้งนี้ โดยศึกษากฎหมายแม่บท กฎหมายลำดับรอง และระเบียบที่เกี่ยวข้อง อันได้แก่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. 2550 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารราชการในต่างประเทศ พ.ศ. 2552 ประกอบกับ แนวคิดการบริหารราชการในต่างประเทศแบบบูรณาการ แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และแนวคิดว่าด้วยการมอบอำนาจ

### 1.3.2 ระเบียบวิธีการศึกษา

ศึกษาในลักษณะการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยใช้วิธีการบรรยาย การวิเคราะห์ การใช้วิธีสังเกตแบบมีส่วนร่วม กรณีศึกษา และการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ที่ดูแลรับผิดชอบในเรื่องการมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนในต่างประเทศ สังกัดกลุ่มพัฒนาระบบบริหาร สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงการต่างประเทศ จำนวน 2 คน ทั้งนี้ ศึกษาและวิจัยทางเอกสารเป็นหลัก ได้แก่ กฎหมายแม่บท กฎหมายลำดับรอง และระเบียบที่เกี่ยวข้อง ซึ่งประกอบด้วย พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. 2550 พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารราชการในต่างประเทศ พ.ศ. 2552 ตลอดจนหนังสือราชการและเอกสารภายในของกลุ่มพัฒนาระบบบริหาร สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงการต่างประเทศ

## 1.4 ประโยชน์ของการศึกษา

1.4.1 สร้างความตระหนักรู้ถึงความสำคัญของการมอบอำนาจเกี่ยวกับการบริหารราชการในต่างประเทศ

1.4.2 ปรับปรุงวิธีการมอบอำนาจเกี่ยวกับการบริหารราชการในต่างประเทศให้ถูกต้องตามกฎหมาย และให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

1.4.3 เสริมสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการในต่างประเทศให้แก่ส่วนราชการและบุคลากรของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งบุคลากรของกระทรวงการต่างประเทศ อันจะทำให้การมอบอำนาจเป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมาย และเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง

## 1.5 นิยามศัพท์

1.5.1 เอกอัครราชทูต CEO หมายถึง เอกอัครราชทูตไทยที่ประจำการในประเทศใดประเทศหนึ่งในต่างประเทศ ซึ่งมีฐานะเป็นหัวหน้าทีมประเทศไทยในประเทศนั้น ๆ และมีอำนาจในการสั่งการและควบคุมดูแลการปฏิบัติราชการของรัฐบาลไทยในประเทศนั้น ๆ โดยรวมถึงอำนาจสั่งการหัวหน้าสำนักงานในต่างประเทศของส่วนราชการอื่น (นอกจากกระทรวงการต่างประเทศ) ที่ประจำการอยู่ในประเทศนั้น ๆ ด้วย

1.5.2 ทีมประเทศไทย (Team Thailand) หมายถึง ส่วนราชการของไทยที่ประจำการอยู่ในต่างประเทศ ได้แก่ สถานเอกอัครราชทูต สถานกงสุลใหญ่ สำนักงานในต่างประเทศของส่วนราชการต่าง ๆ ของไทย

1.5.3 หัวหน้าคณะผู้แทน หมายถึง ข้าราชการสังกัดกระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าคณะผู้แทนตามระเบียบพิธีการทูต หรือระเบียบพิธีการกงสุล ในกรณีของคณะผู้แทนถาวรไทยประจำองค์การระหว่างประเทศ ให้หมายความว่า ข้าราชการสังกัดส่วนราชการซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าคณะผู้แทนถาวรไทยประจำองค์การระหว่างประเทศ

1.5.4 คณะผู้แทน หมายความว่า บรรดาข้าราชการฝ่ายพลเรือน หรือข้าราชการฝ่ายทหารประจำการในต่างประเทศ ซึ่งได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในสถานเอกอัครราชทูต สถานกงสุลใหญ่ สถานกงสุล สถานรองกงสุล ส่วนราชการของกระทรวงการต่างประเทศซึ่งเรียกชื่อเป็นอย่างอื่นและปฏิบัติหน้าที่เช่นเดียวกับสถานเอกอัครราชทูต หรือสถานกงสุลใหญ่ และคณะผู้แทนถาวรประจำองค์การระหว่างประเทศ

1.5.5 เขตอาณา หมายถึง ประเทศที่สถานเอกอัครราชทูตดูแลอยู่ ซึ่งได้แก่ ประเทศที่เป็นที่ตั้งของสถานเอกอัครราชทูต และรวมถึงประเทศอื่นที่อยู่ในความดูแลของสถานเอกอัครราชทูตแม้ไม่มีสถานเอกอัครราชทูตตั้งอยู่

1.5.6 เขตกงสุล หมายถึง เขตพื้นที่สำหรับการปฏิบัติหน้าที่ทางกงสุล ที่ได้กำหนดไว้ให้แก่สถานทำการทางกงสุล

1.5.7 เขตภารกิจ หมายถึง เขตพื้นที่ที่สำนักงานในต่างประเทศของแต่ละส่วนราชการดูแลรับผิดชอบ

1.5.8 การมอบอำนาจหน้าที่ (Delegation of Authority) หมายถึง กระบวนการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่และสร้างความรับผิดชอบระหว่างผู้บังคับบัญชา (ผู้มอบอำนาจ) และผู้ใต้บังคับบัญชา (ผู้รับมอบอำนาจ) เพื่อให้การปฏิบัติงานใดงานหนึ่งประสบความสำเร็จ โดยผู้บังคับบัญชามอบหมายอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบบางประการให้แก่ผู้ใต้บังคับบัญชาและอำนาจหน้าที่ได้รับมอบกับความรับผิดชอบจะต้องมีความเท่าเทียมกัน และแม้ได้มีการมอบอำนาจหน้าที่ไปแล้ว ผู้มอบอำนาจยังคงมีความรับผิดชอบอย่างเต็มที่ต่องานที่ได้มอบอำนาจไปนั้น

1.5.9 การมอบอำนาจของฝ่ายปกครองตามกฎหมายปกครอง (Delegation of Power) หมายถึง การที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองตำแหน่งใด ๆ ซึ่งเรียกว่า “ผู้มอบอำนาจ” มอบอำนาจของตนที่มีอยู่ตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายเฉพาะหรือกฎหมายทั่วไป ให้แก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอีกตำแหน่งหนึ่ง ซึ่งเรียกว่า “ผู้รับมอบอำนาจ” เพื่อให้ใช้อำนาจนั้นในนามตนเอง ทั้งนี้ เพื่อแบ่งเบาภารกิจของผู้บังคับบัญชา (ผู้มอบอำนาจ) และเป็นการลดขั้นตอนการวินิจฉัยสั่งการ ตลอดจนเป็นการกระจายอำนาจและความรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการ

หมายเหตุ โดยที่แนวคิดว่าการมอบอำนาจดังจะกล่าวต่อไปในข้อ 2.1.3 ของบทที่ 2 ได้ระบุถึง “แนวคิดว่าการมอบอำนาจหน้าที่ (Delegation of Authority)” และ “แนวคิดว่าการมอบอำนาจของฝ่ายปกครองตามกฎหมายปกครอง (Delegation of Power)” ดังนั้น ในบริบทใดที่ผู้เขียนกล่าวถึงแนวคิดว่าการมอบอำนาจหน้าที่ (Delegation of Authority) ก็จะใช้คำว่า “อำนาจหน้าที่” และในบริบทใดที่กล่าวถึงการมอบอำนาจของฝ่ายปกครองตามกฎหมายปกครอง (ซึ่งส่วนใหญ่จะกล่าวไว้ในบทที่ 3 และบทที่ 4) ก็จะใช้คำว่า “อำนาจ” เพื่อให้สอดคล้องกับนิยามศัพท์ในข้อ 1.5.8 และแนวคิดว่าการมอบอำนาจหน้าที่ในข้อ 2.1.3.1 ของบทที่ 2 หรือสอดคล้อง

กับนิยามศัพท์ในข้อ 1.5.9 และแนวความคิดว่าด้วยการมอบอำนาจของฝ่ายปกครองตามกฎหมายปกครอง ในข้อ 2.1.3.3 ของบทที่ 2 (แล้วแต่กรณี)



## บทที่ 2

### แนวคิดทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

#### 2.1 แนวคิดทฤษฎี

##### 2.1.1 แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารราชการต่างประเทศแบบบูรณาการ

ดังที่กล่าวมาแล้วในบทที่ 1 แล้วว่าหลังประสบภาวะวิกฤติการณ์เศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 ทำให้รัฐบาลในสมัยนั้นได้ตระหนักถึงข้อด้อยของระบบบริหารราชการไทยรวมถึงการบริหารราชการในต่างประเทศด้วย โดยสถานเอกอัครราชทูต สถานกงสุลใหญ่ และสำนักงานในต่างประเทศของส่วนราชการอื่น ๆ ที่ทำหน้าที่เป็นด่านหน้าของประเทศไทย ยังไม่มีการรวมศูนย์ในการปฏิบัติราชการ กล่าวคือ “ต่างหน่วยงาน ต่างทำงาน” มีการแบ่งแยกหน้าที่ ความรับผิดชอบ เป้าหมายและแผนการปฏิบัติงานกันอย่างชัดเจน มีสายบังคับบัญชา และการรายงานผลการปฏิบัติงานขึ้นตรงต่อส่วนราชการต้นสังกัดของตนในกรุงเทพฯ รวมทั้งขาดการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารในการทำงานอันก่อให้เกิดปัญหาการทำงานซ้ำซ้อนและขาดเอกภาพ และที่สำคัญคือไม่มีหัวหน้าทีมรับผิดชอบ จากปัญหาดังกล่าวจึงได้มีการนำแนวคิดของการบริหารงานแบบบูรณาการในรูปแบบของ “ทีมประเทศไทย (Team Thailand)” มาใช้ในการบริหารงานระหว่างกระทรวงการต่างประเทศซึ่งประกอบด้วย สถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่กับสำนักงานในต่างประเทศของส่วนราชการต่าง ๆ โดยมีแนวคิดในการร่วมมือและการทำงานร่วมกันในเรื่องสำคัญ 3 ประการ ได้แก่<sup>6</sup>

- 1) การจัดแผนยุทธศาสตร์และแผนงานร่วมกัน (unified work plan)
- 2) การจัดโครงสร้างสำนักงานที่เป็นเอกภาพ (unified structure) ทั้งในด้านบุคลากรและทรัพยากรของหน่วยงาน

3) การจัดให้มีระบบการบังคับบัญชาที่เป็นเอกภาพ (unified command) โดยมีเอกอัครราชทูตเป็นผู้รับผิดชอบสูงสุดในฐานะหัวหน้าทีมประเทศไทย

นอกจากนี้ เพื่อสนับสนุนแนวคิดดังกล่าวทั้งสามประการดังกล่าวข้างต้น ได้มีการสร้างกลไกสนับสนุนการบริหารราชการในต่างประเทศแบบบูรณาการทั้งกลไกสนับสนุนภายในประเทศ (ระดับนโยบาย) และกลไกสนับสนุนในต่างประเทศ (ระดับปฏิบัติ) โดยมีหลักเกณฑ์ดังนี้<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> กลุ่มพัฒนาระบบบริหาร สำนักปลัดกระทรวง กระทรวงการต่างประเทศ, เอกสารเกี่ยวกับการบริหารราชการในต่างประเทศ.

<sup>7</sup> เรื่องเดียวกัน.

### 1) กลไกสนับสนุนภายในประเทศ (ระดับนโยบาย)

มีแนวคิดในการจัดตั้งคณะกรรมการยุทธศาสตร์ด้านต่างประเทศในระดับชาติ เพื่อเป็นกลไกในการแก้ปัญหาการขาดเอกภาพของหน่วยงานส่วนกลางในการดำเนินความสัมพันธ์กับต่างประเทศ (Internal Management of External Relations) และสร้างระบบ back office ในส่วนกลางเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานของทีมประเทศไทยในต่างประเทศ โดยมีการจัดทำ (1) แผนยุทธศาสตร์บูรณาการรายประเทศเพื่อให้หน่วยงานทั้งในส่วนกลางและต่างประเทศได้ใช้เป็นพื้นฐานการปฏิบัติงานฉบับเดียวกัน (2) จัดงบประมาณบูรณาการที่จัดสรรให้แก่โครงการที่สนับสนุนยุทธศาสตร์ต่างประเทศของทั้งทีมประเทศไทยในต่างประเทศและหน่วยงานส่วนกลางในประเทศ เพื่อให้เกิดการบูรณาการแบบครบวงจร และ (3) ปรับโครงสร้างบุคลากรของไทยที่ประจำการในต่างประเทศ โดยปรับโครงสร้างของสำนักงานและบุคลากรทั้งระบบ (Revamp) เพื่อให้เกิดการทำงานแบบบูรณาการร่วมกัน โดยนำหลักเกณฑ์ที่สำคัญ ๆ มาใช้ ได้แก่

(1) หลัก Maximum Coverage - Minimum Resources โดยมีการนำตัวเพิ่มประสิทธิภาพมาใช้ เช่น การ outsource คนท้องถิ่น และการทำงานในลักษณะ mobile unit แทนการเปิดสำนักงานหรือการส่งบุคลากรจากส่วนกลางออกไปประจำการในต่างประเทศ

(2) หลัก One Roof Policy โดยการส่งเสริมการทำงานเป็นทีมโดยกำหนดหลักเกณฑ์ต่าง ๆ เช่น การตั้งสายการบริหารทีมประเทศไทยโดยขึ้นตรงกับเอกอัครราชทูต/กงสุลใหญ่ การให้ปฏิบัติงานเป็นทีมเดียวกันและมีการใช้ทรัพยากรร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพ

### 2) กลไกสนับสนุนในต่างประเทศ (ระดับปฏิบัติ)

หัวหน้าคณะผู้แทนซึ่งได้แก่ เอกอัครราชทูตหรือกงสุลใหญ่ต้องมอบนโยบายการบริหารราชการในต่างประเทศแบบบูรณาการให้แก่ข้าราชการในสังกัดกระทรวงการต่างประเทศ และข้าราชการที่สังกัดส่วนราชการอื่นที่มีสำนักงานในต่างประเทศซึ่งอยู่ในสังกัดทีมประเทศไทย โดยมีหลักการปฏิบัติงาน ดังนี้

(1) ต้องการมีการประสานเชื่อมโยงกันอย่างมีเอกภาพ

(2) มีเจ้าภาพรับผิดชอบอย่างชัดเจน

(3) มีการทำงานเป็นทีม

(4) มีการออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการบริหาร (Board) ของทีมประเทศไทย โดยมีเอกอัครราชทูต/กงสุลใหญ่เป็นประธาน และมีหัวหน้าหน่วยงานต่าง ๆ ที่ประจำการในประเทศหรือเมืองนั้น ๆ ที่อยู่ในความดูแลของเอกอัครราชทูตหรือกงสุลใหญ่ (แล้วแต่กรณี) ร่วมเป็นกรรมการ คณะกรรมการบริหารของทีมประเทศไทยมีบทบาทหน้าที่ในการร่วมหารือเพื่อกำหนดยุทธศาสตร์ในการปฏิบัติงานเรื่องต่าง ๆ ของทุกส่วนราชการโดยรวมให้เหมาะสม สอดคล้อง และเชื่อมโยงกันระหว่างไทยกับประเทศนั้น ๆ เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดและเป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล ตลอดจนร่วมหารือในเรื่องอื่น ๆ ที่สำคัญ เช่น การพิจารณาจัดทำแผนปฏิรูปราชการประจำปีงบประมาณ การประสานยุทธศาสตร์ และการปฏิบัติงานของหน่วยงานต่าง ๆ ให้เป็นไปตามแผนปฏิรูปราชการ การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารระหว่างหน่วยงาน การรายงานผลการดำเนินงาน รวมทั้งภารกิจที่จะดำเนินการต่อไป และการประเมินผลการปฏิบัติงานตามแบบยุทธศาสตร์ เป็นต้น

สำหรับในส่วนการรายงานผลการปฏิบัติงานของหัวหน้าสำนักงานในต่างประเทศซึ่งอยู่ภายใต้ทีมประเทศไทย มีแนวคิดในการนำ “ระบบการรายงานแบบหลายทาง (Matrix Reporting System)” มาใช้ กล่าวคือ หัวหน้าสำนักงานในต่างประเทศจะต้องรายงานการปฏิบัติงานที่สำคัญ ผลการดำเนินงานทั้งในเรื่องนโยบาย เรื่องสำคัญ หรือเรื่องที่มีผลเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับประเทศนั้น ๆ ในส่วนที่อยู่ในความรับผิดชอบของตนไปยังเอกอัครราชทูต/กงสุลใหญ่ และผู้บังคับบัญชาในส่วนราชการต้นสังกัดของตน สำหรับในส่วนของเอกอัครราชทูต/กงสุลใหญ่ เมื่อได้รับรายงานแล้ว ก็ให้รายงานต่อไปยังปลัดกระทรวงการต่างประเทศ และเมื่อปลัดกระทรวงการต่างประเทศได้รับรายงานแล้วก็จะจัดทำสรุปรายงานเสนอต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ รวมทั้งส่วนราชการอื่นที่ร้องขอต่อไป

แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารราชการในต่างประเทศแบบบูรณาการจึงเป็นเรื่องการจัดการบริหารภายในเพื่อตอบสนองต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ โดยนโยบายต่างประเทศจะต้องเป็นเอกภาพหนึ่งเดียวโดยมีผู้เล่นกลยุทธ์ที่หลากหลายเพื่อตอบสนองต่อนโยบายด้านการต่างประเทศของไทยที่เป็นเอกภาพหนึ่งเดียวดังกล่าว ซึ่งการทำงานแบบบูรณาการส่งผลดีต่อประสิทธิภาพการดำเนินนโยบายและยุทธศาสตร์ด้านการต่างประเทศของไทย และผลลัพธ์ที่ได้จากการทำงานแบบบูรณาการดังกล่าวถือเป็นผลงานของทีมประเทศไทย มิใช่ของหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง และความสำเร็จอย่างเป็นรูปธรรมจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อข้าราชการที่ประจำการในต่างประเทศ ทั้งข้าราชการของกระทรวงการต่างประเทศ และข้าราชการของส่วนราชการอื่นที่มีสำนักงานในต่างประเทศทำงานร่วมกันอย่างมีเอกภาพเพื่อให้ตอบสนองและบรรลุเป้าหมายนโยบายด้านการต่างประเทศของรัฐบาล

### 2.1.2 แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหรือที่เรียกอีกชื่อหนึ่งว่า “ธรรมาภิบาล (Good Governance)” นั้น แต่เดิมได้เคยนำมาใช้กับบริษัทเอกชนซึ่งเรียก “บรรษัทภิบาล” โดยใช้เป็นเกณฑ์สำหรับกำหนดความสัมพันธ์ในระดับต่าง ๆ ขององค์การ ประกอบด้วยวัตถุประสงค์ขององค์การ นโยบายขององค์การซึ่งกำหนดตามวัตถุประสงค์ นโยบายบริหารซึ่งกำหนดตามนโยบายขององค์กรและแผนงานซึ่งกำหนดตามนโยบายบริหาร ซึ่งในเวลาต่อมาหน่วยงานในภาครัฐได้นำแนวคิดดังกล่าวมาปรับใช้ โดยเรียกชื่อว่า “ธรรมาภิบาล” หรือ “การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี”<sup>8</sup>

โดยทั่วไปหลักธรรมาภิบาล หรือหลักบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีประกอบด้วยหลัก 10 ประการ<sup>9</sup>

- 1) หลักการตอบสนอง (Responsiveness)
- 2) หลักประสิทธิผล (Effectiveness)
- 3) หลักประสิทธิภาพ/คุ้มค่า (Efficiency/ Value for money)
- 4) หลักความเสมอภาค (Equity)

<sup>8</sup> เฟลินดา ตันรังสรรค์, หลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance).

<sup>9</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, หลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี [ออนไลน์], 2555, แหล่งที่มา: <http://www.opdc.go.th/context.php?menuid=5&contentlid=2442> [4 มิถุนายน 2559].

- 5) หลักมุ่งเน้นฉันทามติ (Consensus Oriented)
- 6) หลักการตรวจสอบได้/มีภาระรับผิดชอบ (Accountability)
- 7) หลักการเปิดเผย/โปร่งใส (Transparency)
- 8) หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization)
- 9) หลักการมีส่วนร่วม (Participation)
- 10) หลักนิติธรรม (Rule of Law)

อย่างไรก็ตาม สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) เห็นว่า หลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีทั้ง 10 ประการดังกล่าวเป็นหลักที่จำยาก จึงได้จัดกลุ่มใหม่ (Regroup) เพื่อให้ง่ายต่อความเข้าใจและนำไปปฏิบัติและได้นำเสนอต่อคณะรัฐมนตรี และต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 24 เมษายน 2555 เห็นชอบตามที่ ก.พ.ร. เสนอ โดยหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ประกอบด้วยหลักการที่สำคัญ 4 ประการ ได้แก่<sup>10</sup>

1) การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) ประกอบด้วย

(1) หลักประสิทธิภาพ (Efficiency) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องใช้ทรัพยากรอย่างประหยัด เกิดผลิตภาพที่คุ้มค่าต่อการลงทุนและบังเกิดประโยชน์สูงสุดต่อส่วนรวม ทั้งนี้ ต้องมีการลดขั้นตอนและระยะเวลาในการปฏิบัติงาน เพื่ออำนวยความสะดวกและลดภาระค่าใช้จ่าย ตลอดจนยกเลิกภารกิจที่ล้าสมัยและไม่มีความจำเป็น

(2) หลักประสิทธิผล (Effectiveness) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องมีวิสัยทัศน์เชิงยุทธศาสตร์ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่าย ปฏิบัติหน้าที่ตามพันธกิจให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ มีการวางแผนเป้าหมายการปฏิบัติงานที่ชัดเจนและอยู่ในระดับที่ตอบสนองต่อความคาดหวังของประชาชน สร้างกระบวนการปฏิบัติงานอย่างมีระบบและมีมาตรฐาน มีการจัดการความเสี่ยง และมุ่งเน้นผลการปฏิบัติงานเป็นเลิศ รวมถึงมีการติดตามประเมินผล และพัฒนาปรับปรุงการปฏิบัติงานให้ดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง

(3) หลักการตอบสนอง (Responsiveness) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องสามารถให้บริการได้อย่างมีคุณภาพ สามารถดำเนินการแล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด สร้างความเชื่อมั่น ไว้วางใจ รวมถึงการตอบสนองความคาดหวังและความต้องการของประชาชน ผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้เสียที่มีความหลากหลายและมีความแตกต่างกันได้อย่างเหมาะสม

2) ค่านิยมประชาธิปไตย ประกอบด้วย

(1) ภาระรับผิดชอบ และสามารถตรวจสอบได้ (Accountability) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องสามารถตอบคำถามและชี้แจงได้เมื่อมีข้อสงสัย รวมทั้งต้องมีการจัดวางระบบการรายงานความก้าวหน้าและผลสัมฤทธิ์ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ต่อสาธารณะเพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบและการให้คุณให้โทษ ตลอดจนมีการจัดเตรียมระบบการแก้ไขหรือบรรเทาปัญหาและผลกระทบใด ๆ ที่อาจจะเกิดขึ้น

<sup>10</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, หลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี [ออนไลน์], 2555, แหล่งที่มา: <http://www.opdc.go.th/context.php?menuid=5&contentid=2442> [4 มิถุนายน 2559].

(2) หลักการเปิดเผยโปร่งใส (Transparency) หมายถึง การปฏิบัติราชการต้องปฏิบัติงานด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต ตรงไปตรงมา รวมทั้งต้องมีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่จำเป็น และเชื่อถือได้ให้ประชาชนได้รับทราบอย่างสม่ำเสมอ ตลอดจนวางระบบให้การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารดังกล่าวเป็นไปได้โดยง่าย

(3) หลักนิติธรรม (Rule of Law) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องใช้อำนาจของกฎหมาย กฎ ระเบียบ และข้อบังคับในการปฏิบัติงานอย่างเคร่งครัดด้วยความเป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ และคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชน และผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายต่าง ๆ

(4) หลักความเสมอภาค (Equity) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องให้บริการอย่างเท่าเทียมกัน ไม่มีการแบ่งแยกชายหญิง ถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจและสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรมและอื่น ๆ อีกทั้งยังต้องคำนึงถึงโอกาสความเท่าเทียมกันของการเข้าถึงบริการสาธารณะของกลุ่มบุคคลผู้ด้อยโอกาสในสังคมด้วย

### 3) ประชาธิปไตย (Participatory State) ประกอบด้วย

(1) หลักการมีส่วนร่วม/การพยายามแสวงหาฉันทามติ (Participation/Consensus Oriented) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องรับฟังความเห็นของประชาชน รวมทั้งเปิดให้ประชาชนมีส่วนในการรับรู้ เรียนรู้ ทำความเข้าใจ ร่วมแลกเปลี่ยนทัศนะ ร่วมเสนอปัญหา/ประเด็นสำคัญที่เกี่ยวข้อง ร่วมคิดแก้ปัญหา ร่วมในกระบวนการตัดสินใจและการดำเนินงาน และร่วมตรวจสอบผลการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ ต้องมีความพยายามในการแสวงหาฉันทามติ หรือข้อตกลงร่วมกันระหว่างกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะกลุ่มที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจะต้องไม่มีข้อคัดค้านที่หาข้อยุติไม่ได้ในประเด็นที่สำคัญ

(2) หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการควรมีการมอบอำนาจและกระจายความรับผิดชอบในการตัดสินใจและการดำเนินการให้แก่ผู้ปฏิบัติงานในระดับต่าง ๆ ได้อย่างเหมาะสม

4) ความรับผิดชอบทางการบริหาร (Administrative Responsibility) ประกอบด้วยหลักคุณธรรม/จริยธรรม (Morality/Ethics) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องมีจิตสำนึกความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปอย่างมีศีลธรรม คุณธรรม และตรงตามความคาดหวังของสังคม รวมทั้งยึดมั่นในค่านิยมหลักของมาตรฐานจริยธรรมสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือนและจรรยาบรรณวิชาชีพ

หลักแนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีดังกล่าวตามวรรคก่อน ได้สะท้อนอยู่ในมาตรา 3/1 ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ดังนี้

“มาตรา 3/1 การบริหารราชการตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐ การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การลดภารกิจและยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น การกระจายภารกิจและทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่น การกระจายอำนาจตัดสินใจ การอำนวยความสะดวก และการตอบสนองความต้องการของประชาชน ทั้งนี้ โดยมีผู้รับผิดชอบต่อผลของงาน การจัดสรร

งบประมาณ และการบรรจุและแต่งตั้งบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติหน้าที่ต้องคำนึงถึงหลักการตามวรรคหนึ่ง

ในการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการต้องใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้คำนึงถึงความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงาน การมีส่วนร่วมของประชาชน การเปิดเผยข้อมูล การติดตาม ตรวจสอบ และการประเมินผลการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ ตามความเหมาะสมของแต่ละภารกิจ

เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรานี้ จะตราพระราชกฤษฎีกา กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการปฏิบัติราชการและการสั่งการให้ส่วนราชการและข้าราชการปฏิบัติก็ได้”

ต่อมาได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจมาตรา 3/1 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 โดยมาตรา 6 ของพระราชกฤษฎีกาฯ ได้ระบุว่า การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ได้แก่ การบริหารราชการเพื่อบรรลุเป้าหมาย ดังนี้

- 1) เกิดประโยชน์สุขของประชาชน
- 2) เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ
- 3) มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ
- 4) ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น
- 5) มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์
- 6) ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวก และได้รับการตอบสนองต่อความต้องการ
- 7) มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ

นอกจากนี้หลักการการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดียังได้นำมาใช้ในการบริหารราชการต่างประเทศแบบบูรณาการโดยปรากฏอยู่ในมาตรา 10 ของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีฯ ดังนี้

“มาตรา 10 ในกรณีที่ภารกิจใดมีความเกี่ยวข้องกับหลายส่วนราชการ หรือเป็นภารกิจที่ใกล้เคียงหรือต่อเนื่องกัน ให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องนั้นกำหนดแนวทางการปฏิบัติราชการ เพื่อให้เกิดการบริหารราชการแบบบูรณาการร่วมกัน โดยมุ่งให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ

ให้ส่วนราชการมีหน้าที่สนับสนุนการปฏิบัติราชการของผู้ว่าราชการจังหวัด หรือหัวหน้าคณะผู้แทนในต่างประเทศ เพื่อให้การบริหารราชการแบบบูรณาการจังหวัด หรือในต่างประเทศ แล้วแต่กรณี สามารถใช้อำนาจตามกฎหมายได้ครบถ้วนตามความจำเป็นและบริหารราชการได้อย่างมีประสิทธิภาพ”

ซึ่งมาตรา 10 ของพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ ถือได้ว่าเป็นบทบัญญัติที่ชัดเจนในการกำหนดให้ส่วนราชการที่มีภารกิจเกี่ยวข้องกัน ใกล้เคียงกัน หรือต่อเนื่องกัน จะต้องร่วมกันกำหนดแนวทางในการปฏิบัติร่วมกัน และให้ส่วนราชการที่มีสำนักงานในต่างประเทศต้องสนับสนุนการปฏิบัติราชการราชการของหัวหน้าคณะผู้แทนในต่างประเทศ ให้สามารถใช้อำนาจตามกฎหมายได้ครบถ้วนและบริหารราชการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ ก็เพื่อให้การบริหารราชการในต่างประเทศแบบบูรณาการ

บรรลุลวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 6 ของพระราชกฤษฎีกา

### 2.1.3 แนวคิดว่าด้วยการมอบอำนาจ

สามารถแบ่งได้เป็นแนวคิดทั่วไปว่าด้วยการมอบอำนาจหน้าที่ และแนวคิดว่าด้วยการมอบอำนาจของฝ่ายปกครองตามกฎหมายปกครอง

#### 2.1.3.1 แนวคิดว่าด้วยการมอบอำนาจหน้าที่ (Delegation of Authority)

โดยทั่วไปการปฏิบัติงานไม่สามารถทำได้โดยคน ๆ เดียว จะต้องมีการมอบอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงานให้แก่บุคคลอื่นด้วย กระบวนการของการถ่ายโอน (Transfer) อำนาจหน้าที่และการสร้างความรับผิดชอบระหว่างผู้บังคับบัญชา (ผู้มอบอำนาจ) และผู้ใต้บังคับบัญชา (ผู้รับมอบอำนาจ) เพื่อให้การปฏิบัติงานใดงานหนึ่งให้ประสบความสำเร็จโดยผู้บังคับบัญชามอบหมายอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบบางประการให้แก่ผู้ใต้บังคับบัญชา เรียกว่า “การมอบอำนาจหน้าที่ (Delegation of Authority)” การมอบอำนาจหน้าที่ถือเป็นกุญแจสำคัญของการบริหารองค์กร โดยเป็นเทคนิคการบริหารที่สำคัญประการหนึ่งที่จะช่วยให้แบ่งเบาภาระหน้าที่การงานของผู้บังคับบัญชาให้น้อยลง เพื่อที่จะได้มีเวลาสำหรับการปฏิบัติหน้าที่สำคัญ ๆ อันจำเป็นต่อภาระหน้าที่ของนักบริหารมากขึ้น หลักการที่สำคัญของการมอบอำนาจหน้าที่ ได้แก่<sup>11</sup>

1) หลักความเท่าเทียมกันของอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ (Principle of Parity of Authority and Responsibility) ความเท่าเทียมกันของอำนาจหน้าที่ (authority) และความรับผิดชอบ (responsibility) เป็นหลักการสำคัญของหลักการ “การมอบอำนาจหน้าที่ (Delegation of Authority)” โดยจะต้องมีความเท่ากันของงานที่ได้รับมอบหมายและอำนาจในการปฏิบัติงาน อำนาจหน้าที่ของผู้ใต้บังคับบัญชาที่ได้รับจากผู้บังคับบัญชาอยู่บนพื้นฐานของงานที่ได้รับมอบหมาย (assigned task) ดังนั้น อำนาจหน้าที่ที่มอบหมายให้ผู้ใต้บังคับบัญชาจะต้องไม่มากหรือน้อยไปกว่างานที่ได้รับมอบหมาย หลักการนี้มีความคิดเห็นอีกว่า เมื่อได้มอบความรับผิดชอบในการปฏิบัติงานให้แก่ผู้ใต้บังคับบัญชาแล้ว ผู้ใต้บังคับบัญชาควรได้รับความอิสระและอำนาจที่เพียงพอที่จะปฏิบัติงานที่ได้รับมอบหมายอย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ จะต้องไม่มอบหมายอำนาจหน้าที่ให้แก่ผู้ใต้บังคับบัญชามากจนเกินไป (excessive authority) ซึ่งอาจก่อให้เกิดการใช้อำนาจหน้าที่ที่ไม่ชอบได้<sup>12</sup>

2) หลักความสมบูรณ์ของความรับผิดชอบ (Principle of Absoluteness of Responsibility) กล่าวคือ อำนาจหน้าที่เท่านั้นที่อาจถูกมอบหมายได้ แต่ความรับผิดชอบไม่อาจถูกมอบหมายได้ ผู้บังคับบัญชาซึ่งเป็นผู้มอบอำนาจหน้าที่ไปยังผู้ใต้บังคับบัญชายังคงมีความรับผิดชอบต่องานที่ได้มอบหมายไปนั้น รวมทั้งรับผิดชอบในผลงาน ความผิดพลาดเสียหายที่อาจเกิดขึ้นโดยมีอาจหลีกเลี่ยงความรับผิดชอบได้ นอกจากนี้ ผู้บังคับบัญชายังต้องรับผิดชอบต่อการกระทำทั้งหลายของผู้ใต้บังคับบัญชา และยังต้องรับผิดชอบต่อผู้บังคับบัญชาที่อยู่เหนือตนขึ้นไป

<sup>11</sup> Reference Notes, Principle of Delegation of Authority. [Online], 2555, Available from: <http://notes.tyocity.com/meaning-and-principle-of-delegation-of-authority> [2016. June 4].

<sup>12</sup> Management Study Guide, Delegation of Authority-Meaning, Importance and its Principles [Online], 2016, Available from: [http://managementstudyguide.com/delegation\\_of\\_authority.htm](http://managementstudyguide.com/delegation_of_authority.htm).

ดังนั้น หากงานไม่สำเร็จ ผู้บังคับบัญชาย่อมไม่อาจโอนความรับผิดชอบไปให้ผู้ใต้บังคับบัญชา แม้ว่าตนได้มอบอำนาจหน้าที่ให้แก่ผู้ใต้บังคับบัญชาไปแล้วก็ตาม<sup>13</sup>

3) หลักความมีเอกภาพของการสั่งการ (Principle of Unity of Command) กล่าวคือ ผู้ใต้บังคับบัญชาต้องอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของผู้บังคับบัญชาแต่เพียงผู้เดียว โดยรับมอบหมายงานจากผู้บังคับบัญชาและต้องรับผิดชอบโดยตรงต่อผู้บังคับบัญชานั้นเท่านั้น

4) หลัก Functional Definition of Authority and Responsibility หลักการนี้ถือว่าหน้าที่และงานที่ได้รับมอบหมายจากผู้บังคับบัญชา รวมทั้งอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายเพื่อให้การปฏิบัติงานสำเร็จลุล่วงไปนั้นจะต้องมีความชัดเจน (clearly explained and decided) เพื่อให้ผู้ใต้บังคับบัญชาจะได้ทราบถึงขอบเขตของสิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบของตน

5) หลักสายบังคับบัญชา (The Scalar Chain) กล่าวคือ อำนาจหน้าที่จะไหลจากข้างบนลงข้างล่าง ดังนั้น สายบังคับบัญชาเป็นพื้นฐานสำคัญของความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา

#### 2.1.3.2 แนวคิดว่าด้วยการมอบอำนาจในลักษณะ Empowerment

การมอบอำนาจในลักษณะ Empowerment หมายถึง การแบ่งอำนาจของบุคคลในส่วนของอำนาจการตัดสินใจไปมอบให้แก่สมาชิกขององค์การ ซึ่งอำนาจดังกล่าวก่อนหน้านี้เป็นสิ่งที่สงวนสำหรับผู้บริหาร ผู้บริหารขององค์กรเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ (Authority) และความรับผิดชอบมากมายโดยเฉพาะองค์กรขนาดใหญ่ที่มีภาระงานมาก ผู้บริหารไม่สามารถรับภาระงานทั้งหมดได้ จึงจำเป็นต้องมอบอำนาจให้ผู้ใต้บังคับบัญชาเป็นผู้ปฏิบัติงานแทน การมอบอำนาจนี้ควบคู่ไปกับการมอบความรับผิดชอบให้แก่ผู้ที่ได้รับความไว้วางใจให้ปฏิบัติงานนั้น ๆ ผู้รับมอบอำนาจสามารถดำเนินการและตัดสินใจเกี่ยวกับงานได้ด้วยตนเองโดยอาศัยหลักการที่เรียกว่า “การกระจายอำนาจ” (decentralization)<sup>14</sup>

นอกจากนี้ การมอบอำนาจแบบ Empowerment ยังเป็นการมอบอำนาจในลักษณะให้อำนาจตัดสินใจเบ็ดเสร็จให้ดำเนินงานเรื่องนั้น ๆ ได้อย่างเต็มที่ โดยไม่ต้องเสนอขออนุมัติกลับไปกลับมาอีก ทั้งนี้ เพื่อให้มีคุณภาพของการบริหารและจัดการ และไม่ใช้เป็นเพียงการมอบอำนาจหน้าที่ในการบังคับบัญชาเท่านั้น แต่รวมถึงการใช้ทรัพยากร (resources) ต่าง ๆ ด้วย เช่น งบประมาณ กำลังคน และวัสดุอุปกรณ์ เป็นต้น<sup>15</sup>

แนวความคิดนี้ยังเห็นเช่นเดียวกันว่า อำนาจหน้าที่จะเท่ากับ ความรับผิดชอบ กล่าวคือ ผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจหน้าที่ในการมอบหมายงานใด ๆ ไปก็จะต้องรับผิดชอบต่อผลที่เกิดขึ้นจากงานที่ตนมอบหมายไปนั้น จะโอนความรับผิดชอบไปให้บุคคลอื่นไม่ได้

<sup>13</sup> Management Study Guide, Delegation of Authority-Meaning, Importance and its Principles [Online], 2016, Available from: [http://managementstudyguide.com/delegation\\_of\\_authority.htm](http://managementstudyguide.com/delegation_of_authority.htm).

<sup>14</sup> สุมาลี ทองดี, การมอบอำนาจ (Empowerment) [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <http://www.op.mahidol.ac.th/orga/file/Empowerment> [2 มิถุนายน 2559].

<sup>15</sup> ช่อทิพย์ บรมธนรัตน์, การสร้างพลังทางการบริหาร [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <http://www.stou.ac.th/schools/s/Shs/booket/book571/PbHealth571.pdf>.



องค์ประกอบของการมอบอำนาจในลักษณะ Empowerment จะต้องประกอบด้วย<sup>16</sup>

- 1) ผู้รับมอบอำนาจได้รับข้อมูลเกี่ยวกับงานนั้น ๆ และเข้าใจในการทำงานและมีข้อมูลรายละเอียดเพียงพอที่จะรับผิดชอบงานนั้นได้
- 2) ผู้รับมอบอำนาจได้รับความรู้ และทักษะในการทำงานอันจะช่วยให้องค์กรบรรลุเป้าหมายได้
- 3) ผู้รับมอบอำนาจมีอำนาจในการตัดสินใจแทนได้ โดยมีอำนาจเพียงพอในการตัดสินใจในการปฏิบัติงานและทำงานตามทิศทางขององค์กรโดยมีการควบคุมตนเอง และ
- 4) ผู้รับมอบอำนาจเข้าใจความหมายและความสำคัญของอำนาจที่ได้รับมา ซึ่งจะทำให้ผู้รับมอบอำนาจเห็นความสำเร็จของงานที่ได้รับมอบอำนาจ ในอันที่จะปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเหมาะสมและบรรลุผลสำเร็จ

จากที่กล่าวมาแล้วข้างต้น จะเห็นได้ว่าแนวคิดที่ว่าด้วยการการมอบอำนาจในลักษณะ Empowerment ก็มีลักษณะคล้าย ๆ กับแนวคิดที่ว่าด้วยการมอบอำนาจหน้าที่แบบ Delegation of Authority โดยแนวคิดที่ว่าด้วยการมอบอำนาจแบบ Empowerment นิยมนำไปใช้ในทางธุรกิจมากกว่า

#### 2.1.3.3 แนวคิดที่ว่าด้วยการมอบอำนาจของฝ่ายปกครองตามกฎหมายปกครอง

การปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินแบบบูรณาการได้วางอยู่บนหลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองว่าด้วย “หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง” กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ของรัฐจะกระทำการใด ๆ ได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจไว้เท่านั้น และเมื่อกฎหมายให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐให้ดำเนินการในเรื่องใดแล้วเท่ากับได้พิจารณาถึงความสำคัญ คุณสมบัติ และความรู้ความสามารถในการดำเนินการเรื่องนั้น ๆ เป็นอย่างดีแล้ว<sup>17</sup> นอกจากนี้ การปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินที่ผ่านมาก็เป็นไปเพื่อผ่อนคลายหลักการบริหารราชการ “แบบรวมศูนย์อำนาจ (centralization)” จากหลักการที่กำหนดให้ฝ่ายบริหารมอบให้เจ้าหน้าที่ผู้หนึ่งผู้ใดเป็นผู้ใช้อำนาจตามกฎหมายเป็น “แบบกระจายอำนาจ (decentralization)” โดยอนุญาตให้เจ้าหน้าที่ผู้ใช้อำนาจตามกฎหมายสามารถมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้อื่นใช้อำนาจแทนตนได้ ทั้งนี้ ก็เพื่อวัตถุประสงค์หลาย ๆ ประการประกอบกัน อาทิเช่น เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการปฏิบัติราชการ ลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน กระจายอำนาจการตัดสินใจ สามารถให้บริการสาธารณะเป็นไปอย่างรวดเร็วตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน ตลอดจนทำให้งานบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผล แต่อย่างไรก็ตาม ต้องเข้าใจด้วยว่าหลักการมอบอำนาจของฝ่ายปกครองเป็นเรื่องของการกระจายอำนาจและความรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการให้แก่บุคคลอื่น แต่มิใช่กรณีการกระจายอำนาจทางปกครองแต่อย่างใด เนื่องจากการมอบอำนาจของฝ่ายปกครอง (Delegation of Power) เป็นเพียงเครื่องมือในทาง

<sup>16</sup> สุมาลี ทองดี, การมอบอำนาจ (Empowerment) [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <http://www.op.mahidol.ac.th/orga/file/Empowerment> [2 มิถุนายน 2559].

<sup>17</sup> นพตล เกร็ดฤกษ์, การมอบอำนาจทางปกครอง, สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <http://www.lawreform.go.th/lawreform/images/th/conect/th/78/8631.doc>.

บริหารของฝ่ายปกครองเท่านั้น มิใช่เป็นเรื่องรูปแบบการจัดระเบียบองค์การบริหารราชการแผ่นดิน แต่ประการใด ซึ่งการกระจายอำนาจทางปกครองจะมุ่งเน้นถึงความเป็นเอกเทศในทางกฎหมาย เกี่ยวกับการจัดตั้งองค์การในทางบริหารงานที่เป็นรูปแบบของนิติบุคคลและมีอำนาจกำกับดูแลจากส่วนกลาง<sup>18</sup>

หลักการมอบอำนาจของฝ่ายปกครองไม่ใช่หลักการเรื่องตัวการกับตัวแทนอันเป็นนิติกรรมสัญญาประเภทหนึ่งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งเป็นเรื่องความตกลงยินยอมด้วยความสมัครใจของบุคคลสองฝ่าย ฝ่ายหนึ่งเรียกว่า “ตัวการ” และอีกฝ่ายหนึ่งเรียกว่า “ตัวแทน” โดยตัวการตกลงมอบอำนาจของตนให้แก่ตัวแทนเพื่อไปกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งแทนตน และตัวแทนตกลงรับมอบอำนาจที่ตัวการมอบให้แก่ตนไปดำเนินการดังกล่าวเพื่อประโยชน์ของตัวการ<sup>19</sup> ส่วนการมอบอำนาจในทางปกครองดังกล่าวมาในข้างต้นแล้วว่าเป็นเรื่องของการกระจายความรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อสาธารณะ (public interest) และต้องเป็นเรื่องที่กฎหมาย (ไม่ว่ากฎหมายเฉพาะหรือกฎหมายทั่วไป) บัญญัติไว้ว่าให้ผู้มอบอำนาจมีหน้าที่มอบอำนาจของตนที่มีอยู่ตามกฎหมายในเรื่องใด และผู้รับมอบอำนาจมีหน้าที่ต้องรับมอบอำนาจนั้นไปปฏิบัติ

#### 1) องค์ประกอบของการมอบอำนาจของฝ่ายปกครอง

การมอบอำนาจของฝ่ายปกครองจะสมบูรณ์ตามกฎหมายก็ต่อเมื่อครบองค์ประกอบที่สำคัญ 3 ประการ ดังนี้<sup>20</sup>

##### (1) ต้องมีกฎหมายอนุญาตโดยชัดแจ้ง

การมอบอำนาจของฝ่ายปกครองจะกระทำได้ต่อเมื่อมีกฎหมายอนุญาตให้มอบอำนาจไว้โดยชัดแจ้ง โดยอาจเป็นกฎหมายเฉพาะในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หรือกฎหมายทั่วไปที่วางหลักในการมอบอำนาจของฝ่ายปกครอง ซึ่งได้แก่ มาตรา 38 วรรคหนึ่งของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ ซึ่งบัญญัติไว้ว่า “อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการหรือการดำเนินการอื่นที่ผู้ดำรงตำแหน่งใดจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งใด หรือมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ถ้ากฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งนั้น หรือมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นมิได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น หรือมิได้ห้ามเรื่องการมอบอำนาจไว้ ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นอาจมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นในส่วนราชการเดียวกันหรือส่วนราชการอื่น หรือผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ปฏิบัติราชการแทนได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกา”

(2) ผู้รับมอบอำนาจจะต้องเป็นผู้ดำรงตำแหน่งที่กฎหมายกำหนดไว้ให้เป็นผู้รับมอบอำนาจ

<sup>18</sup> อภิชัย กู้เมือง, การมอบอำนาจของฝ่ายปกครอง, สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <http://www.komor.obec.go.th/arti/arti011.pdf>.

<sup>19</sup> มาตรา 797 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติว่า “อันว่าสัญญาตัวแทนนั้น คือสัญญาซึ่งบุคคลหนึ่งเรียกว่าตัวแทนมีอำนาจกระทำการแทนบุคคลอีกคนหนึ่ง เรียกว่า ตัวการ และตกลงจะกระทำการดังนั้น อันความเป็นตัวแทนนั้นจะเป็นโดยแต่งตั้งแสดงออกชัดหรือโดยปริยายก็ย่อมได้”

<sup>20</sup> อภิชัย กู้เมือง, เรื่องเดียวกัน.

มาตรา 38 วรรคหนึ่ง ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ เช่นกัน ระบุในตอนท้ายว่า การมอบอำนาจนั้นให้ผู้ดำรงตำแหน่งซึ่งมีอำนาจใน การสั่ง อนุญาต อนุมัติ การปฏิบัติราชการ หรือการดำเนินการอื่น อาจมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นใน ส่วนราชการเดียวกัน หรือส่วนราชการอื่นเป็นผู้ปฏิบัติราชการแทนได้

(3) การมอบอำนาจต้องทำตามแบบที่กฎหมายกำหนดไว้

ตามมาตรา 38 วรรคห้า ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ บัญญัติว่า “การมอบอำนาจให้ทำเป็นหนังสือ” ซึ่งหมายถึง การมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการตามมาตรา 38 วรรคหนึ่ง จะมีผลสมบูรณ์ตามกฎหมายก็ต่อเมื่อผู้มอบอำนาจได้ทำการมอบอำนาจให้แก่ผู้รับมอบอำนาจเป็น “หนังสือ” แสดงการมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ทั้งนี้ เพราะการมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนเป็นการมอบอำนาจเพื่อให้สั่งการ อนุญาต อนุมัติ หรือดำเนินการใด ๆ ที่มีผลผูกพันตามกฎหมาย การดำเนินการใด ๆ ของผู้รับมอบอำนาจต่อไปจึงถือเป็น “คำสั่งทางปกครอง” ที่มีผลผูกพันตามกฎหมายด้วย จึงจำเป็นต้องมีหลักฐานการมอบอำนาจที่ชัดเจนว่าผู้มอบอำนาจได้มอบอำนาจให้ผู้รับมอบอำนาจปฏิบัติราชการแทนเรื่องใดบ้าง

นอกจากนี้ โดยหลักกฎหมายปกครอง การมอบอำนาจถือเป็นคำสั่งฝ่ายเดียวของผู้มอบอำนาจ โดยเมื่อผู้มอบอำนาจได้ทำตามแบบกฎหมายกำหนดไว้ กล่าวคือ ได้ทำเป็นหนังสือมอบอำนาจแล้ว การมอบอำนาจนั้นย่อมมีผลเสร็จสิ้นสมบูรณ์ ผู้รับมอบอำนาจไม่จำเป็นต้องแสดงเจตนายินยอมรับมอบอำนาจแต่อย่างใดอีก

2) ผลของการมอบอำนาจของฝ่ายปกครอง

เมื่อการมอบอำนาจของฝ่ายปกครองได้กระทำครบถ้วนสมบูรณ์ตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดแล้ว ย่อมมีผลดังต่อไปนี้<sup>21</sup>

(1) ผู้รับมอบอำนาจมีอำนาจใช้ดุลยพินิจวินิจฉัยสั่งการในงานที่ได้รับมอบอำนาจนั้นได้ในนามของตนเองอย่างอิสระ

(2) โดยที่การมอบอำนาจทางปกครองเป็นเรื่องของการมอบอำนาจระหว่างตำแหน่งต่อตำแหน่ง ไม่ใช่เรื่องระหว่างบุคคลต่อบุคคล แม้ตัวบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งพ้นจากตำแหน่งไปแล้ว การมอบอำนาจยังมีผลสมบูรณ์อยู่ ซึ่งต่างจากการมอบอำนาจของเอกชนตามกฎหมาย ลักษณะตัวแทนตัวการตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งหากผู้มอบอำนาจหรือผู้รับมอบอำนาจตาย สัญญาตัวแทนย่อมระงับสิ้นไปตามมาตรา 826 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์<sup>22</sup>

(3) การมอบอำนาจช่วงจะกระทำมิได้ เว้นแต่มีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดไว้ชัดเจน เช่น มาตรา 27 ของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. 2550 เรื่องการมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการในต่างประเทศ ซึ่งบัญญัติว่า เมื่อหัวหน้าคณะผู้แทนรับมอบอำนาจทั้งปวงที่จะต้องดำเนินการในต่างประเทศจากส่วนราชการที่มีภารกิจที่ต้องดำเนินการในต่างประเทศแล้ว

<sup>21</sup> อภิชัย กุเมือง, เรื่องเดียวกัน.

<sup>22</sup> มาตรา 826 ของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติว่า

“อันสัญญาตัวแทนย่อมระงับสิ้นไปด้วยตัวการถอนตัวแทน หรือด้วยตัวแทนบอกเลิกเป็นตัวแทน อนึ่ง สัญญาตัวแทนย่อมระงับสิ้นไป เมื่อคู่สัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งตายหรือตกเป็นผู้ไร้ความสามารถ หรือล้มละลาย เว้นแต่จะปรากฏว่าขัดกับข้อสัญญา หรือสภาพแห่งกิจการนั้น”

ให้หัวหน้าคณะผู้แทนมอบอำนาจต่อให้รองหัวหน้าคณะผู้แทนหรือบุคคลที่อยู่ในคณะผู้แทน เป็นต้น ซึ่งมาตรา 27 ของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจฯ ถือได้ว่าเป็นกฎหมายเฉพาะที่บัญญัติให้ผู้รับมอบอำนาจสามารถมอบอำนาจช่วงต่อไปได้

(4) การมอบอำนาจที่กระทำโดยชอบด้วยกฎหมายแล้วผลของการมอบอำนาจนั้นจะยังคงอยู่ต่อไปจนกว่าจะสิ้นสุดระยะเวลาที่กำหนดไว้ หรือเมื่อมีการแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกการมอบอำนาจนั้น และการแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงการมอบอำนาจก็ต้องกระทำตามแบบเช่นเดียวกับการมอบอำนาจเช่นกัน<sup>23</sup>

นอกจากนี้ โดยที่มาตรา 38 ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ ปรากฏอยู่ภายใต้หมวด 5 ว่าด้วยเรื่อง “การปฏิบัติราชการแทน” จึงมีความจำเป็นต้องกล่าวถึง “หลักการทั่วไปในการมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทน” พอสังเขป ดังนี้

### 3) หลักการมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทน

การมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ มีหลักการที่สำคัญ 6 ประการ ดังนี้<sup>24</sup>

(1) ผู้รับมอบอำนาจยังคงเป็นผู้ดำรงตำแหน่งนั้นอยู่ แต่ได้มอบอำนาจของตนให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นผู้ปฏิบัติราชการแทน

(2) การมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนต้องเป็นกรณีที่กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่ง หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นมิได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น หรือห้ามการมอบอำนาจไว้ เพราะหากกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง หรือมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องใดได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น หรือห้ามมิให้มีการมอบอำนาจไว้ ก็ไม่สามารถดำเนินการตามบทบัญญัติในมาตรา 38 ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ ซึ่งเป็นกรณีที่กฎหมายบัญญัติให้มอบอำนาจได้ไว้เป็นการทั่วไป

(3) ผู้มอบอำนาจและผู้รับมอบอำนาจต้องเป็นผู้ดำรงตำแหน่งตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 38 ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ

(4) การมอบอำนาจต้องทำตามแบบที่กฎหมายกำหนด กล่าวคือ ต้องทำเป็นหนังสือตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 38 ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ

(5) เมื่อมีการมอบอำนาจโดยชอบแล้ว ผู้รับมอบอำนาจมีหน้าที่ต้องรับมอบอำนาจนั้น ทั้งนี้ ตามมาตรา 39 ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ<sup>25</sup>

<sup>23</sup> นพดล เกริกฤกษ์, การมอบอำนาจทางปกครอง, สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <http://www.lawreform.go.th/lawreform/images/th/connect/th/78/8631.doc>.

<sup>24</sup> นพดล เกริกฤกษ์, เรื่องเดียวกัน.

<sup>25</sup> มาตรา 39 ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 บัญญัติว่า “ เมื่อมีการมอบอำนาจแล้ว ผู้รับมอบอำนาจมีหน้าที่ต้องรับมอบอำนาจนั้น โดยผู้มอบอำนาจจะกำหนดให้ผู้รับมอบอำนาจมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทนต่อไป โดยจะกำหนดหลักเกณฑ์เงื่อนไขในการใช้อำนาจนั้นไว้ด้วยหรือไม่ก็ได้ แต่ในกรณีการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด คณะรัฐมนตรีจะกำหนดหลักเกณฑ์ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องรับมอบอำนาจต่อไปให้รองผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด หรือหัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในจังหวัดก็ได้”

(6) แม้จะมีการมอบอำนาจไปแล้ว ผู้มอบอำนาจยังมีหน้าที่กำกับติดตามผลการปฏิบัติราชการของผู้รับมอบอำนาจและให้มีอำนาจแนะนำหรือแก้ไขการปฏิบัติราชการของผู้รับมอบอำนาจได้ (มาตรา 40 วรรคสอง ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน)<sup>26</sup> ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้มอบอำนาจยังคงมีอำนาจกำกับติดตามผลการปฏิบัติราชการของผู้รับมอบอำนาจเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการมอบอำนาจที่มุ่งเน้นการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน ความรวดเร็วในการปฏิบัติราชการ การกระจายความรับผิดชอบตามสภาพของตำแหน่งของผู้รับมอบอำนาจและเป็นการติดตามผลการปฏิบัติราชการว่าผู้รับมอบอำนาจได้ปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย บรรลุวัตถุประสงค์ของการมอบอำนาจหรือไม่ด้วย

## 2.2 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

ในส่วนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับหัวข้อและเนื้อเรื่องในรายงานของผู้เขียน จากการตรวจสอบรายงานส่วนบุคคล (Individual Study) ของผู้เข้าอบรมหลักสูตรนักบริหารการทูต (นบท.) รุ่นที่ 1-7 มีรายงานการศึกษาส่วนบุคคล เมื่อปี 2556 เรื่อง ยุทธศาสตร์สู่การบูรณาการการปฏิบัติงานของหน่วยงานในต่างประเทศ เขียนโดยนายสนธิ เกษมสันต์ ณ อยุธยา ซึ่งเป็นรายงานที่ศึกษาวิเคราะห์เกี่ยวกับการบูรณาการปฏิบัติงานของหน่วยงานราชการไทยในต่างประเทศในมิติโครงสร้าง ซึ่งได้แก่ กฎหมายและระเบียบต่าง ๆ รวมถึงประเด็นการมอบอำนาจ และกลไกอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนมิติด้านวัฒนธรรมในการทำงานที่มีผลต่อการบูรณาการการปฏิบัติงานของหน่วยงานไทยในต่างประเทศ เพื่อนำเสนอทางเลือกของยุทธศาสตร์ซึ่งนำไปสู่การบูรณาการการปฏิบัติงานของหน่วยงานในต่างประเทศที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น โดยผู้ศึกษาเห็นว่าการปรับปรุงมิติด้านโครงสร้างตามแนวคิดหลักเรื่อง Unified Command นั้นควรมีการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องรวมทั้งเรื่องการมอบอำนาจ เพื่อให้เป็นกรอบที่บังคับว่าทุกหน่วยงานต้องดำเนินการไปในทิศทางเดียวกัน

## 2.3 สรุปกรอบแนวคิด

หนึ่งในแนวความคิดหลักของการจัดระบบบริหารราชการในต่างประเทศแบบบูรณาการ ได้แก่ การจัดให้มีระบบการบังคับบัญชาที่เป็นเอกภาพ (Unified Command) ซึ่งมีเอกอัครราชทูตหรือกงสุลใหญ่หัวหน้าคณะผู้แทนเป็นหัวหน้าทีมประเทศไทยรับผิดชอบการบริหารราชการในต่างประเทศ และบังคับบัญชาข้าราชการในคณะผู้แทนทั้งที่มาจากกระทรวงการต่างประเทศและจากส่วนราชการอื่นที่มีสำนักงานในต่างประเทศ โดยได้มีการปรับโครงสร้างสำนักงานและบุคลากรทั้งระบบและส่งเสริมให้มีการทำงานแบบบูรณาการ และมีการทำงานเป็นทีม และเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว ส่วนราชการที่มีสำนักงานในต่างประเทศที่ตั้งอยู่ในเขตอาณาหรือเขตกงสุลที่เอกอัครราชทูตหรือกงสุลใหญ่ (แล้วแต่กรณี) กำกับดูแลก็มีหน้าที่ต้องสนับสนุนการปฏิบัติราชการของเอกอัครราชทูตหรือกงสุลใหญ่ เพื่อให้การบริหารราชการแบบบูรณาการในต่างประเทศสามารถใช้อำนาจได้ตามกฎหมายครบถ้วนและบริหารราชการในต่างประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพตาม

<sup>26</sup> มาตรา 40 วรรคสอง ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 บัญญัติว่า

“เมื่อได้มอบอำนาจแล้ว ผู้มอบอำนาจมีหน้าที่กำกับติดตามผลการปฏิบัติราชการของผู้รับมอบอำนาจ และให้มีอำนาจแนะนำหรือแก้ไขการปฏิบัติราชการของผู้รับมอบอำนาจได้”

หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) และหนึ่งในวิธีการสนับสนุนให้หัวหน้าคณะผู้แทนสามารถบริหารราชการต่างประเทศแบบบูรณาการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ก็คือ การที่ส่วนราชการทั้งหลายที่มีสำนักงานอยู่ในต่างประเทศต้องมอบอำนาจทั้งปวงในการปฏิบัติราชการของสำนักงานในต่างประเทศให้แก่หัวหน้าคณะผู้แทนเพื่อที่หัวหน้าคณะผู้แทนสามารถมีอำนาจเต็มที่ในการกำกับดูแลการปฏิบัติงานทั้งระบบของสำนักงานในต่างประเทศนั้น ๆ รวมทั้งมีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการที่สังกัดสำนักงานในต่างประเทศนั้นด้วย

นอกจากนี้ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการมอบอำนาจ การมอบอำนาจยังต้องคำนึงถึงและดำเนินการให้สอดคล้องกับแนวคิดทั่วไปว่าด้วยการมอบอำนาจหน้าที่ (Delegation of Authority) (ซึ่งประกอบด้วยหลักความเท่าเทียมกันของอำนาจหน้าที่ (Principle of Parity of Authority and Responsibility) หลักความสมบูรณ์ของความรับผิดชอบ (Principle of Absoluteness of Responsibility) และหลักความมีเอกภาพของการสั่งการ (Principle of Unity of Command) หลัก Functional Definition of Authority and Responsibility และหลักเกณฑ์การบังคับบัญชา) ดังที่กล่าวมาแล้วในข้อ 2.1.3.1 แนวคิดที่ว่าด้วยการมอบอำนาจแบบ Empowerment ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในข้อ 2.1.3.2 รวมทั้งแนวคิดว่าด้วยการมอบอำนาจของ ฝ่ายปกครองตามกฎหมายปกครอง ดังกล่าวมาแล้วในข้อ 2.1.3.3 ด้วย

## บทที่ 3

### ผลการศึกษา

#### 3.1 ผลการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนในต่างประเทศ

การมอบอำนาจในการปฏิบัติราชการของหน่วยงานภาครัฐก็คือ “การมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทน” โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การปฏิบัติราชการมีความคล่องตัว มีการกระจายอำนาจ ความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ ลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน สามารถให้บริการประชาชนได้อย่างรวดเร็ว ทำให้การปฏิบัติราชการมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น มีผู้รับผิดชอบในผลของงานอย่างชัดเจน และผู้มอบอำนาจมีหน้าที่ต้องกำกับดูแลให้งานราชการที่มอบหมายไปนั้น บรรลุเป้าหมายด้วย อย่างไรก็ตาม การมอบอำนาจมิใช่เป็นการโอนอำนาจไปโดยเด็ดขาด ผู้มอบอำนาจยังคงต้องรับผิดชอบในผลที่ผู้รับมอบอำนาจได้กระทำไปในกรอบของการมอบอำนาจนั้นทุกประการ การมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนในหน่วยงานภาครัฐ จึงเป็นเรื่องหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดไว้ไม่ว่าตามกฎหมายทั่วไปหรือกฎหมายเฉพาะ ดังนั้น การปฏิบัติงานผู้รับมอบอำนาจจึงมิใช่การดำเนินการโดยมุ่งประสงค์ต่อประโยชน์ของผู้มอบอำนาจ แต่เป็นเรื่องที่ทั้งผู้มอบอำนาจและผู้รับมอบอำนาจมีหน้าที่ต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ หรือระเบียบที่รัฐออกมากำหนดหน้าที่ให้ต้องปฏิบัติ และผลที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ของผู้รับมอบอำนาจย่อมผูกพันรัฐด้วย ทั้งนี้ เนื่องจากการมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการราชการแทนเป็นเรื่องของตำแหน่งต่อตำแหน่ง ไม่ใช่เรื่องผูกพันระหว่างบุคคลต่อบุคคล

ปัจจุบันกฎหมายที่บัญญัติให้มีการมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนของหน่วยงานภาครัฐมี 2 ประเภทคือ กฎหมายทั่วไป ซึ่งได้แก่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และกฎหมายเฉพาะซึ่งเป็นกฎหมายที่บัญญัติเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นการเฉพาะในกฎหมายนั้น ๆ ซึ่งทั้งผู้มอบอำนาจและผู้รับมอบอำนาจจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายเฉพาะนั้น ๆ ไม่ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ ซึ่งเป็นกฎหมายทั่วไปว่าด้วยการมอบอำนาจ

ในข้อที่ 3.1 นี้ ผู้เขียนได้รวบรวมกฎหมายแม่บท กฎหมายลำดับรอง ที่เกี่ยวข้องกับการมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทน ซึ่งเป็นหลักกฎหมายทั่วไปซึ่งต้องใช้กับการมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนในต่างประเทศด้วย รวมทั้งระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องซึ่งกระจัดกระจายอยู่ในที่ต่าง ๆ มาอธิบายและวิเคราะห์เพื่อให้ส่วนราชการที่มีสำนักงานต่างประเทศ (ผู้มอบอำนาจ) และหัวหน้าคณะผู้แทน (ผู้รับมอบอำนาจ) ได้ศึกษาและตระหนักว่ามีกฎหมายและระเบียบใดบ้างที่เกี่ยวข้องที่ส่วนราชการนั้น ๆ จะต้องทราบและปฏิบัติให้ถูกต้องตามที่กฎหมายบัญญัติไว้

กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนในต่างประเทศ มีดังนี้

### 3.1.1 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550

#### 3.1.1.1 การมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนทั่วไป

มาตรา 38 วรรคหนึ่งและวรรคสองของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ (แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550) ได้บัญญัติเกี่ยวกับการมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนทั่วไป ดังนี้

“มาตรา 38 อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการ หรือดำเนินการอื่นที่ผู้ดำรงตำแหน่งใดจะพึงปฏิบัติ หรือดำเนินการตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งใด หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ถ้ากฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งนั้น หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นมิได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น หรือมิได้ห้ามเรื่องการมอบอำนาจไว้ ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นอาจมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นในส่วนราชการเดียวกันหรือส่วนราชการอื่น หรือผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ปฏิบัติราชการแทนได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

พระราชกฤษฎีกาตามวรรคหนึ่งอาจกำหนดให้มีการมอบอำนาจในเรื่องใดเรื่องหนึ่งตลอดจนการมอบอำนาจให้ทำนิติกรรมสัญญา ฟ้องคดี และดำเนินคดี หรือกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือเงื่อนไขในการมอบอำนาจ หรือที่ผู้รับมอบอำนาจต้องปฏิบัติก็ได้”

ตามบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้น กำหนดไว้เป็นหลักทั่วไปว่าผู้ดำรงตำแหน่งใด ๆ ก็ตาม ซึ่งมีอำนาจสั่ง อนุญาต อนุมัติการปฏิบัติราชการใด ๆ ตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งใด ๆ หากเป็นการใช้อำนาจในการปฏิบัติราชการโดยทั่วไปย่อมสามารถมอบอำนาจต่อไปให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทนได้

ส่วนคำว่า “ผู้ดำรงตำแหน่ง” ตามมาตรา 38 วรรคหนึ่ง หมายความว่า ผู้ดำรงตำแหน่งที่ใช้อำนาจตามที่กฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ คำสั่ง หรือมติของคณะรัฐมนตรีกำหนดแต่เพียงผู้เดียว มิได้หมายความว่ารวมถึงผู้ใช้อำนาจตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ คำสั่ง หรือมติของคณะรัฐมนตรีในนามคณะบุคคล เช่น คณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการแต่อย่างใด และเมื่อพิจารณากฎหมายที่กำหนดให้คณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการเป็นผู้มีอำนาจดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดแล้ว จะเห็นได้ว่า กฎหมายประสงค์ที่จะให้ผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญหรือผู้ทรงคุณวุฒิในด้านต่าง ๆ มาร่วมกันพิจารณากลับกรองและมีมติตามอำนาจที่กฎหมายกำหนดกรรมการหรืออนุกรรมการแต่เพียงผู้เดียว ไม่สามารถใช้อำนาจของคณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการตามที่กฎหมายกำหนดได้ ดังนั้น คณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการผู้ใช้อำนาจตามกฎหมายจึงไม่อยู่ในความหมายของคำว่า “ผู้ดำรงตำแหน่ง” ตามมาตรานี้ที่จะใช้อำนาจตามที่กฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ คำสั่ง หรือมติ ของคณะรัฐมนตรีกำหนดแต่เพียงผู้เดียว คณะอนุกรรมการและคณะอนุกรรมการจึงไม่สามารถอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 38



มอบอำนาจให้บุคคลอื่นกระทำการแทนได้ เว้นแต่เป็นกรณีที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดให้คณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการดำเนินการมอบอำนาจให้บุคคลอื่นเป็นผู้ใช้อำนาจแทนได้<sup>27</sup>

การมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการตามมาตรา 38 วรรคหนึ่งนี้ ได้บัญญัติถึงการมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการทั่วไป และข้อห้ามของการมอบอำนาจ ดังนี้

1) การมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการทั่วไป หมายถึง การปฏิบัติราชการทั่วไปของส่วนราชการต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นงานบริหารบุคคล งานบริหารการคลัง งานบริหารการพัสดุ หรือการบริหารงานราชการอื่นใดอันเป็นการทั่วไปของส่วนราชการนั้น ๆ หรือการปฏิบัติราชการต่าง ๆ ตามที่กฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งใดในส่วนราชการต้องปฏิบัติกรณีเหล่านี้เป็นเรื่องที่สามารถมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทนได้

2) ข้อห้ามของการมอบอำนาจตามมาตรา 38 วรรคหนึ่ง ได้แก่

(1) กรณีที่มีกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ คำสั่ง หรือมติของคณะรัฐมนตรีกำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น โดยการกำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่นในกรณีนี้จะกำหนดไว้อย่างชัดเจน รวมทั้งต้องเป็นการบัญญัติหรือกำหนดขึ้นโดยหน่วยงานที่มีอำนาจในการกำหนดเรื่องดังกล่าว หรือได้รับความเห็นชอบหรืออนุญาตจากหน่วยงานที่มีอำนาจในเรื่องนั้น มิใช่เป็นเรื่องที่กำหนดขึ้นเองเพื่อเป็นหลักเกณฑ์หรือแนวทางปฏิบัติภายในของหน่วยงานที่ต้องปฏิบัติ<sup>28</sup> เช่น

- พระราชบัญญัติพยาบาล พ.ศ. 2541 ได้ให้คำนิยามคำว่า “ผู้อนุญาต” หมายความว่า ปลัดกระทรวงสาธารณสุขหรือผู้ที่ปลัดกระทรวงสาธารณสุขมอบหมาย

- พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2512 บัญญัติว่า การขออนุญาตตั้งโรงงาน ต้องได้รับอนุญาตจากปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมหรือผู้ที่ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมมอบหมาย<sup>29</sup>

ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2548 กำหนดว่า “...หัวหน้าส่วนราชการจะมอบอำนาจเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการตามระเบียบนี้ ในกรณีที่มิใช่การโอนจัดสรรงบประมาณรายจ่ายระหว่างจังหวัดให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดตามที่เห็นสมควรได้<sup>30</sup> เป็นต้น

(2) กรณีที่มีกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ คำสั่ง หรือมติของคณะรัฐมนตรีห้ามเรื่องการมอบอำนาจนั้นไว้

กรณีต้องเป็นเรื่องที่กฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ คำสั่ง หรือมติของคณะรัฐมนตรีห้ามการมอบอำนาจไว้อย่างชัดเจน เนื่องจากประสงค์ให้ผู้ดำรงตำแหน่งนั้น ๆ เป็นผู้ใช้อำนาจหรือปฏิบัติราชการในเรื่องนั้น ๆ ด้วยตนเอง ซึ่งเรื่องและผู้ดำรงตำแหน่งจะต้องใช้อำนาจ

<sup>27</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, เอกสารว่าด้วยแนวทางการมอบอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติมและพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. 2550 [ออนไลน์], 2550, แหล่งที่มา: <http://www.opdc.go.th> [11 มิถุนายน 2559].

<sup>28</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, เรื่องเดียวกัน.

<sup>29</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, เรื่องเดียวกัน.

<sup>30</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, เรื่องเดียวกัน.

หรือปฏิบัติราชการด้วยตนเอง อาจเป็นเรื่องที่สำคัญที่จะต้องตัดสินใจโดยผู้ดำรงตำแหน่งแต่เพียงผู้เดียว หรืออาจเป็นเรื่องที่ต้องใช้ความรู้ความสามารถเฉพาะตัวของผู้ดำรงตำแหน่งนั้น ๆ<sup>31</sup>

นอกจากนี้ สำหรับ “ผู้รับมอบอำนาจ” ตามมาตรา 38 วรรคหนึ่งนั้น นอกจากกฎหมายจะบัญญัติให้ “ผู้ดำรงตำแหน่ง” อาจมอบอำนาจให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นในส่วนราชการเดียวกัน เพื่อให้มีการกระจายอำนาจและให้การปฏิบัติราชการมีประสิทธิภาพบรรลุผลสำเร็จแล้ว กฎหมายยังบัญญัติให้ “ผู้ดำรงตำแหน่งของส่วนราชการใด” อาจมอบอำนาจของตนให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นในระดับเดียวกันได้ด้วย และสามารถมอบอำนาจให้ “ผู้ดำรงตำแหน่งที่อยู่ต่างส่วนราชการ” ได้ด้วย ซึ่งหลักการนี้รวมถึงกรณีที่หัวหน้าส่วนราชการที่มีสำนักงานในต่างประเทศ มอบอำนาจการปฏิบัติราชการแทนในต่างประเทศให้แก่หัวหน้าคณะผู้แทนด้วยดังจะกล่าวต่อไปในข้อที่ 3.1.2.8

#### 3.1.1.2 การมอบอำนาจตามมาตรา 38 วรรคหนึ่ง ต้องทำตามแบบที่กำหนดไว้

มาตรา 38 วรรคท้าย บัญญัติว่า “การมอบอำนาจให้ทำเป็นหนังสือ” การมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนไม่ว่ากรณีใด ๆ ต้องทำเป็น “หนังสือ” เท่านั้น (โดยอาจทำเป็นลักษณะคำสั่งก็ได้) จะมอบอำนาจโดยวิธีอื่นไม่ได้ และในหนังสือมอบอำนาจจะต้องระบุรายละเอียดเกี่ยวกับการมอบอำนาจให้ชัดเจน ดังนี้

- 1) ชื่อ หรือ ตำแหน่งของผู้มอบอำนาจ
- 2) ชื่อ หรือ ตำแหน่งของผู้รับมอบอำนาจ และ
- 3) อำนาจที่จะมอบให้ปฏิบัติราชการแทน เพื่อกำหนดกรอบอำนาจใน

การปฏิบัติราชการที่มีการมอบอำนาจนั้น

#### 3.1.1.3 การมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทนต่อไป

มาตรา 39 ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ บัญญัติว่า “เมื่อมีการมอบอำนาจแล้ว ผู้รับมอบอำนาจมีหน้าที่ต้องรับมอบอำนาจนั้น โดยผู้มอบอำนาจจะกำหนดให้ผู้รับมอบอำนาจมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทนต่อไป โดยจะกำหนดหลักเกณฑ์ หรือเงื่อนไขในการใช้อำนาจนั้นไว้ด้วยหรือไม่ก็ได้...”

ตามมาตรา นี้ คำว่า “ผู้รับมอบอำนาจมีหน้าที่ต้องรับมอบอำนาจนั้น” หมายความว่า เมื่อผู้มอบอำนาจได้มีคำสั่งมอบอำนาจให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งใดปฏิบัติราชการแทนแล้ว คำสั่งนั้นย่อมมีผลผูกพันให้ผู้ดำรงตำแหน่งที่ได้รับมอบอำนาจนั้นมีหน้าที่จะต้องปฏิบัติราชการแทนผู้มอบอำนาจตามที่ได้รับมอบอำนาจไว้ ทั้งนี้ ผู้รับมอบอำนาจจะปฏิเสธไม่ยอมรับมอบอำนาจมิได้ แต่หากผู้รับมอบอำนาจปฏิเสธไม่ยอมรับปฏิบัติราชการแทนตามที่ได้รับมอบอำนาจแล้ว ย่อมถือว่าผู้รับมอบอำนาจไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติที่กฎหมายกำหนดไว้

ส่วนบทบัญญัติว่าด้วย “การมอบอำนาจต่อ” นั้น เมื่อผู้มอบอำนาจได้มีหนังสือหรือคำสั่งมอบอำนาจให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งใดปฏิบัติราชการแทนแล้ว หากผู้มอบอำนาจมีความประสงค์ที่จะให้ผู้รับมอบอำนาจจากตนสามารถมอบอำนาจต่อไปอีกได้ ผู้มอบอำนาจก็ต้อง

<sup>31</sup> อาทิเช่น มาตรา 23 วรรคสาม ของพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 บัญญัติว่า ประธานกรรมการและกรรมการโดยตำแหน่งของคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ จะมอบหมายบุคคลใดให้มาประชุม คณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติไม่ได้

กำหนดให้ผู้รับมอบอำนาจมีอำนาจมอบอำนาจนั้นให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทนต่อไปไว้ในหนังสือหรือคำสั่งมอบอำนาจด้วย รวมทั้งจะต้องกำหนดตัวผู้ดำรงตำแหน่งอื่นที่จะให้เป็นผู้ปฏิบัติราชการแทนไว้ด้วย หากไม่ได้กำหนดให้สามารถมอบอำนาจต่อไปได้ ผู้รับมอบอำนาจก็ไม่อาจมอบอำนาจต่อไปให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นได้<sup>32</sup>

อย่างไรก็ตาม การมอบอำนาจนี้อาจมีบทบัญญัติของกฎหมายระบุบังคับให้ผู้รับมอบอำนาจต้องมอบอำนาจต่อให้ผู้ดำรงตำแหน่งตามที่กฎหมายกำหนดก็ได้ เช่น การต้องมอบอำนาจต่อของหัวหน้าคณะผู้แทนที่ได้รับการมอบอำนาจมาจากส่วนราชการที่มีสำนักงานในต่างประเทศให้แก่รองหัวหน้าคณะผู้แทนหรือบุคคลในคณะผู้แทนตามที่พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. 2550 บัญญัติไว้

#### 3.1.1.4 หน้าที่ของผู้มอบอำนาจและของผู้รับมอบอำนาจ

ตามมาตรา 40 ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ บัญญัติว่า “ในการมอบอำนาจให้ผู้มอบอำนาจพิจารณาถึงการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน ความรวดเร็วในการปฏิบัติราชการ การกระจายความรับผิดชอบตามสภาพของตำแหน่งของผู้รับมอบอำนาจ และผู้รับมอบอำนาจต้องปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบอำนาจตามวัตถุประสงค์ของการมอบอำนาจดังกล่าว

เมื่อได้มอบอำนาจแล้ว ผู้มอบอำนาจมีหน้าที่กำกับดูแลและติดตามผลการปฏิบัติราชการของผู้รับมอบอำนาจและให้มีอำนาจแนะนำหรือแก้ไขการปฏิบัติราชการของผู้รับมอบอำนาจได้”

จากบทบัญญัติของมาตรา 40 นี้ จะเห็นได้ว่า เมื่อมีการมอบอำนาจแล้ว ผู้มอบอำนาจและผู้รับมอบอำนาจต่างก็มีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติ ดังนี้

1) ในการมอบอำนาจ ผู้มอบอำนาจต้องพิจารณาและคำนึงถึง (1) การอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน (2) ความรวดเร็วในการปฏิบัติราชการ (3) การกระจายความรับผิดชอบตามสภาพของตำแหน่งของผู้รับมอบอำนาจ ดังนั้น ผู้มอบอำนาจจึงต้องคำนึงถึงประโยชน์จากการมอบอำนาจและตัวบุคคลผู้รับมอบอำนาจด้วย

2) เมื่อได้มอบอำนาจให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งใดปฏิบัติราชการแทนแล้ว ผู้มอบอำนาจก็ได้หลุดพ้นจากความรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการที่ได้มอบอำนาจไปแล้วแต่อย่างไร ผู้มอบอำนาจยังคงต้องมีหน้าที่กำกับดูแลและติดตามผลการปฏิบัติราชการของผู้รับมอบอำนาจให้เป็นไปโดยถูกต้องตามที่กฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือคำสั่งได้กำหนดไว้ และหากผู้รับมอบอำนาจใช้อำนาจที่รับมอบอำนาจโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือคำสั่ง หรือก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นทั้งต่อราชการหรือประชาชนโดยทั่วไปแล้ว ผู้มอบอำนาจมีหน้าที่ต้องให้คำแนะนำหรือแก้ไขการปฏิบัติราชการของผู้รับมอบอำนาจด้วย

จะเห็นได้ว่า หลักกฎหมายตามมาตรา 40 นี้ เป็นไปและสอดคล้องกับทั้งแนวคิดว่าการมอบอำนาจหน้าที่ (Delegation of Authority) แนวคิดว่าการมอบอำนาจ

<sup>32</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, เอกสารว่าด้วยแนวทางการมอบอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติมและพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. 2550 [ออนไลน์], 2550, แหล่งที่มา: <http://www.opdc.go.th> [11 มิถุนายน 2559].

แบบ Empowerment และแนวคิดที่ว่าด้วยการมอบอำนาจทางปกครองของฝ่ายปกครอง ดังที่กล่าวมาแล้วในบทที่ 2 ว่าอำนาจหน้าที่เท่านั้นที่อาจถูกมอบหมายได้ แต่ความรับผิดชอบไม่อาจถูกมอบหมายได้ ผู้มอบอำนาจยังคงมีความรับผิดชอบต่องานที่ได้มอบอำนาจไปนั้นทุกประการ และจะปิดความรับผิดชอบไปให้ผู้รับมอบอำนาจไม่ได้

3) เมื่อได้รับมอบอำนาจมาแล้ว ผู้รับมอบอำนาจต้องปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายนั้นให้ตรงตามวัตถุประสงค์ของการมอบอำนาจ รวมทั้งต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามที่ผู้มอบอำนาจได้กำหนดด้วย

สำหรับหลักกฎหมายตามมาตรา 40 ได้สะท้อนอยู่ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการมอบอำนาจ ดังจะกล่าวต่อไป ซึ่งได้กำหนดรายละเอียดของหลักกฎหมายดังกล่าวไว้ไว้ในพระราชบัญญัติฯ ซึ่งเป็นกฎหมายลูกด้วย

นอกจากหลักเกณฑ์ทั่วไปของมาตรา 38 มาตรา 39 และมาตรา 40 ซึ่งถือเป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่มีผลใช้บังคับกับการมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนในต่างประเทศแล้ว ในคราวปฏิรูปการบริหารราชการในต่างประเทศแบบบูรณาการเมื่อปี พ.ศ. 2545 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ โดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 และได้บัญญัติเรื่อง “การบริหารราชการในต่างประเทศ” ไว้ในหมวด 7 ตั้งแต่มาตรา 50/1-50/6 โดยในส่วนที่เกี่ยวกับการมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนในต่างประเทศ ได้มีบัญญัติไว้ในมาตรา 50/1 มาตรา 50/2 มาตรา 50/4 มาตรา 50/5 และมาตรา 50/6 ดังนี้

1) มาตรา 50/1 ได้บัญญัติคํานิยามของคำว่า “คณะผู้แทน” และ “หัวหน้าคณะผู้แทน” ดังนี้

(1) “คณะผู้แทน” หมายความว่า บรรดาข้าราชการพลเรือนหรือข้าราชการฝ่ายทหารประจำการในต่างประเทศซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในสถานเอกอัครราชทูต สถานกงสุลใหญ่ สถานกงสุล สถานรองกงสุล ส่วนราชการของกระทรวงการต่างประเทศซึ่งเรียกเป็นอย่างอื่นและปฏิบัติหน้าที่เช่นเดียวกับสถานเอกอัครราชทูต หรือสถานกงสุลใหญ่ และคณะผู้แทนถาวรไทยประจำองค์การระหว่างประเทศ<sup>33</sup>

โดยทั่วไปข้าราชการของส่วนราชการอื่น (นอกจากข้าราชการกระทรวงการต่างประเทศ) ที่มีสำนักงานในต่างประเทศ จะได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเป็นข้าราชการประจำการในต่างประเทศ ก็ต่อเมื่อได้แต่งตั้งตามระเบียบหรือข้อบังคับที่ส่วนราชการนั้น ๆ กำหนด<sup>34</sup> และหากส่วนราชการนั้นประสงค์ให้ข้าราชการผู้นั้นดำรงตำแหน่งประจำในคณะผู้แทนด้วย

<sup>33</sup> ปัจจุบันมีส่วนราชการของกระทรวงการต่างประเทศที่เรียกชื่อเป็นอย่างอื่นและปฏิบัติหน้าที่เช่นเดียวกับสถานเอกอัครราชทูต ได้แก่ สำนักงานการค้าและเศรษฐกิจไทย ซึ่งตั้งอยู่ ณ ไทเป

<sup>34</sup> มาตรา 9 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารราชการในต่างประเทศ พ.ศ. 2552 บัญญัติว่า “การแต่งตั้งข้าราชการในสังกัดกระทรวงกลาโหมและข้าราชการในสังกัดส่วนราชการพลเรือนอื่นนอกจากกระทรวงการต่างประเทศให้ดำรงตำแหน่งข้าราชการประจำการในต่างประเทศให้เป็นไปตามข้อบังคับที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมกำหนด หรือระเบียบที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงของแต่ละส่วนราชการนั้นกำหนด แล้วแต่กรณี การให้ข้าราชการตามวรรคหนึ่งดำรงตำแหน่งประจำคณะผู้แทนจะกระทำได้ก็ต่อเมื่อได้แจ้งให้กระทรวงการต่างประเทศทราบ และปฏิบัติตามระเบียบพิธีการทูตหรือระเบียบพิธีการกงสุล แล้วแต่กรณี”

ก็จะต้องแจ้งให้กระทรวงการต่างประเทศทราบและปฏิบัติตามระเบียบพิธีการทูตหรือระเบียบพิธีการกงสุล (แล้วแต่กรณี)

(2) “หัวหน้าคณะผู้แทน” หมายความว่า ข้าราชการสังกัดกระทรวงการต่างประเทศซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าคณะผู้แทนตามระเบียบพิธีการทูตหรือระเบียบพิธีการกงสุล ในกรณีของคณะผู้แทนถาวรไทยประจำองค์การระหว่างประเทศ หมายความว่า ข้าราชการสังกัดส่วนราชการซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าคณะผู้แทนถาวรไทยประจำองค์การระหว่างประเทศ

หัวหน้าคณะผู้แทนตามคำนิยามในข้อนี้ก็คือเอกอัครราชทูตหรือกงสุลใหญ่นั้นเอง ส่วนกรณีคณะผู้แทนถาวรไทยประจำองค์การระหว่างประเทศ ได้แก่ เอกอัครราชทูตผู้แทนถาวรไทยประจำองค์การระหว่างประเทศนั้น ๆ เช่น เอกอัครราชทูตผู้แทนถาวรไทยประจำสหประชาชาติ หรือเอกอัครราชทูตผู้แทนถาวรไทยประจำองค์การการค้าโลก ณ นครเจนีวา เป็นต้น

2) หัวหน้าคณะผู้แทนจะต้องเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาบุคคลในคณะผู้แทน และหัวหน้าคณะผู้แทนอาจมอบอำนาจให้บุคคลในคณะผู้แทนปฏิบัติราชการตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด (มาตรา 50/2) (ซึ่งระเบียบดังกล่าวก็คือ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. 2546 ดังจะกล่าวต่อไป)

นอกจากนี้ การสั่งและปฏิบัติราชการของกระทรวง ทบวง กรมต่อบุคคลในคณะผู้แทนก็ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนดเช่นกัน (มาตรา 50/2)

3) หัวหน้าคณะผู้แทนมีอำนาจและหน้าที่ต้องบริหารราชการตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนของทางราชการ (มาตรา 50/4 (1)) ซึ่งหมายความรวมถึงต้องปฏิบัติเกี่ยวกับการรับมอบอำนาจจากส่วนราชการที่มีสำนักงานในต่างประเทศ และมอบอำนาจต่อไปให้บุคคลในคณะผู้แทนให้ถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนดไว้ด้วย

4) รัฐมนตรีว่าการกระทรวง รัฐมนตรีว่าการทบวง ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวง ปลัดทบวง อธิบดี หรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่า อาจมอบอำนาจให้หัวหน้าคณะผู้แทนปฏิบัติราชการแทนได้ โดยนำมาตรา 38 มาใช้บังคับโดยอนุโลม และเมื่อมีการมอบอำนาจแล้ว หัวหน้าคณะผู้แทนซึ่งเป็นผู้รับมอบอำนาจมีหน้าที่ต้องรับมอบอำนาจนั้น โดยจะมอบอำนาจที่ได้รับมานั้นให้แก่บุคคลอื่นต่อไปไม่ได้ เว้นแต่เป็นการมอบอำนาจต่อไปให้แก่บุคคลในคณะผู้แทนตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด (ซึ่งระเบียบดังกล่าวก็คือ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการมอบอำนาจฯ)

นอกจากนี้ เมื่อหัวหน้าคณะผู้แทนได้มอบอำนาจต่อไปให้แก่บุคคลในคณะผู้แทนแล้ว หัวหน้าคณะผู้แทนยังคงมีหน้าที่กำกับและติดตามผลการปฏิบัติราชการของผู้รับมอบอำนาจ และให้หัวหน้าคณะผู้แทนมีอำนาจแนะนำแก้ไขการปฏิบัติราชการของบุคคลในคณะผู้แทนที่เป็นผู้รับมอบอำนาจนั้น

หลักกฎหมายดังกล่าวในวรรคแรกและวรรคสองของข้อนี้บัญญัติไว้ในมาตรา 50/5 ซึ่งก็เป็นหลักการเดียวกันกับหน้าที่ของผู้มอบอำนาจและของผู้รับมอบอำนาจตามมาตรา 39 และ มาตรา 40 ดังกล่าวมาแล้วในข้อ 3.1.1.3 และข้อ 3.1.1.4 นั้นเอง

มีข้อสังเกตว่า แม้มาตรา 50/5 จะระบุแต่เพียงให้หัวหน้าคณะผู้แทนมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลและติดตามผลการปฏิบัติราชการของบุคคลในคณะผู้แทนผู้รับมอบอำนาจ โดยไม่ได้ระบุถึงอำนาจในกำกับดูแลและติดตามผลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการผู้มอบอำนาจ ให้แก่หัวหน้าคณะผู้แทนก็ตาม แต่ในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจฯ ได้บัญญัติหลักการทั่วไปถึงหน้าที่ของผู้มอบอำนาจ (ซึ่งรวมถึงหัวหน้าส่วนราชการที่มีสำนักงานในต่างประเทศซึ่งมอบอำนาจให้แก่หัวหน้าคณะผู้แทนด้วย) อันจะต้องกำกับดูแลการใช้อำนาจของผู้รับมอบอำนาจด้วย (มาตรา 7 ของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจฯ ซึ่งจะกล่าวต่อไปในข้อ 3.1.2.3)

5) การมอบอำนาจของกระทรวง ทบวง กรม ที่มีส่วนราชการในต่างประเทศให้แก่หัวหน้าคณะผู้แทนนั้นจะต้องแจ้งผ่านกระทรวงการต่างประเทศทุกกรณี ทั้งนี้ เพื่อให้กระทรวงการต่างประเทศซึ่งเป็นส่วนราชการต้นสังกัดของหัวหน้าคณะผู้แทนนั้น ๆ รับทราบ และเห็นภาพรวมของการมอบอำนาจของส่วนราชการต่าง ๆ (มาตรา 50/6)

ดังที่กล่าวมาแล้วว่า “ระเบียบตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด” ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 50/2 และ 50/5 ได้แก่ “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. 2546” ซึ่งในมาตรา 17 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการมอบอำนาจฯ ในเรื่องการมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนในต่างประเทศได้กำหนดว่า “ส่วนราชการใดมีภารกิจที่ต้องดำเนินการในต่างประเทศ ให้หัวหน้าคณะผู้แทนนั้นมอบอำนาจทั้งปวงที่จะต้องดำเนินการในต่างประเทศนั้นให้แก่หัวหน้าคณะผู้แทน และให้หัวหน้าคณะผู้แทนมอบอำนาจให้รองหัวหน้าคณะผู้แทนหรือบุคคลในคณะผู้แทน...”

แม้ว่าระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการมอบอำนาจฯ จะมีผลใช้บังคับมา ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2546 และยังไม่ถูกยกเลิกโดยกฎหมายหรือกฎระเบียบใด ๆ ในภายหลังก็ตาม แต่ต่อมาเมื่อปี พ.ศ. 2550 ได้มีการแก้ไขหลักการทั่วไปว่าด้วยการมอบอำนาจในมาตรา 38 ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ โดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 ซึ่งบัญญัติให้การมอบอำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการหรือการดำเนินการ อันใดของผู้ดำรงตำแหน่งใดจะพึงปฏิบัติ หรือดำเนินการตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งใด หรือมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องใดให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด ในพระราชกฤษฎีกา ดังนั้น ต่อมาจึงได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. 2550<sup>35</sup> ขึ้น เพื่อบรรยายมาตรา 38 ซึ่งพระราชกฤษฎีกาฯ ก็ได้นำหลักการทั่วไปว่าด้วยการมอบอำนาจ รวมทั้งหลักการเรื่องการมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนในต่างประเทศตามที่ระบุในข้อ 17 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการมอบอำนาจฯ ซึ่งเป็นหลักการเดียวกันมาระบุไว้ในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจฯ ด้วยเช่นกัน ดังนั้น ในปัจจุบันหลักเกณฑ์ทั่วไปว่าด้วยการมอบอำนาจและการมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนในต่างประเทศจึงต้องนำพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจฯ มาใช้บังคับโดยปริยาย

<sup>35</sup> พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. 2550 มีผลใช้บังคับ เมื่อวันที่ 23 พฤศจิกายน 2550

### 3.1.2 พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. 2550

ดังได้กล่าวมาแล้วว่าพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจฯ ได้ตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายแม่บทคือพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 ซึ่งวางหลักเกณฑ์ทั่วไปว่าด้วยการมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนของส่วนราชการต่าง ๆ และได้ระบุให้รายละเอียดของหลักเกณฑ์เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาที่จะตราขึ้นต่อไป พระราชกฤษฎีกาฉบับนี้จึงได้กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับแนวทางการมอบอำนาจที่ผู้มอบอำนาจและผู้รับมอบอำนาจจะต้องปฏิบัติ ทั้งนี้ ได้กำหนดคำนียามของคำว่า การมอบอำนาจ ผู้มอบอำนาจ ผู้รับมอบอำนาจ วัตถุประสงค์ของการมอบอำนาจ แบบในการมอบอำนาจ หน้าที่ของผู้มอบอำนาจ หน้าที่ของผู้รับมอบอำนาจ ผลของการมอบอำนาจ และหลักเกณฑ์ในมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนในต่างประเทศไว้โดยมีรายละเอียด ดังนี้

3.1.2.1 ความหมายของคำว่า “การมอบอำนาจ” “ผู้มอบอำนาจ” และ “ผู้รับมอบอำนาจ”

มาตรา 3 กำหนดคำนียามของคำว่า “การมอบอำนาจ” “ผู้มอบอำนาจ” และ “ผู้รับมอบอำนาจ” ไว้ดังนี้

“การมอบอำนาจ หมายความว่า การที่ผู้ดำรงตำแหน่งที่มีอำนาจหน้าที่ที่จะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งใด หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด เว้นแต่การอนุญาตตามมาตรา 38 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 ได้มอบอำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการ หรือการดำเนินการอื่นใดตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งนั้น หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทน”

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

“ผู้รับมอบอำนาจ หมายความว่า ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นที่ได้รับมอบอำนาจจากผู้ดำรงตำแหน่งที่มีอำนาจหน้าที่ดังกล่าว”

จะเห็นได้ว่า การกำหนดคำนียามของคำว่า “การมอบอำนาจ” “ผู้มอบอำนาจ” และ “ผู้รับมอบอำนาจ” ตามพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ ได้นำหลักเกณฑ์ตามมาตรา 38 ของพระราชบัญญัติระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินฯ มาระบุไว้ให้ชัดเจนขึ้นนั่นเอง ซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งทุกตำแหน่งที่มีอำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการ หรือดำเนินการอื่นใดตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ คำสั่ง หรือมติคณะรัฐมนตรี สามารถมอบอำนาจการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการ หรือการดำเนินการอื่นใดตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ คำสั่ง หรือมติคณะรัฐมนตรีให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทนได้เสมอ ซึ่งโดยปกติต้องมีการมอบอำนาจให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นผู้หนึ่งผู้ใดโดยเฉพาะเป็นผู้ปฏิบัติราชการแทนเพียงผู้เดียวเพื่อความชัดเจนแน่นอนในการใช้อำนาจ ส่วนผู้รับมอบอำนาจก็ต้องเป็นผู้ดำรงตำแหน่งอื่นในส่วนราชการเดียวกัน

กับผู้มอบอำนาจ หรือเป็นผู้ดำรงตำแหน่งอื่นในส่วนราชการอื่นก็ได้ (หากกฎหมายบัญญัติอนุญาตให้ผู้มอบอำนาจข้ามส่วนราชการได้)

### 3.1.2.2 วัตถุประสงค์ของการมอบอำนาจ

มาตรา 5 ได้บัญญัติว่า การมอบอำนาจต้องเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

1) ต้องเป็นการอำนวยความสะดวกและตอบสนองความต้องการของประชาชน โดยที่ผู้ดำรงตำแหน่งใด ๆ ที่มีอำนาจตามกฎหมายย่อมไม่อาจปฏิบัติราชการได้แต่เพียงผู้เดียว มิเช่นนั้นจะทำให้เกิดความล่าช้าต่อการปฏิบัติราชการจึงต้องมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทนในบางเรื่อง การมอบอำนาจจึงเป็นเครื่องมือในการกระจายอำนาจในการปฏิบัติราชการเพื่อตอบสนองต่อประโยชน์ของสาธารณะ โดยอะไรเป็นประโยชน์สาธารณะย่อมต้องถือประชาชนเป็นตัวตั้ง ประชาชนจะต้องได้รับความสะดวกเมื่อมาติดต่อราชการ ดังนั้น การมอบอำนาจจึงต้องมุ่งประสงค์ในการอำนวยความสะดวกกับประชาชนผู้มาติดต่อราชการและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนโดยรวม

2) ต้องคุ้มค่า รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ การมอบอำนาจต้องสามารถทำให้ลดขั้นตอนการปฏิบัติราชการให้สั้นลง ซึ่งจะส่งผลให้เกิดความประหยัดและคุ้มค่าในการปฏิบัติราชการ ในขณะที่เดียวกันผลลัพธ์ที่เกิดจากการมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนจะต้องมีประสิทธิภาพด้วย กล่าวคือ จะต้องดีกว่าหรืออย่างน้อยก็เท่ากับการที่ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นปฏิบัติหน้าที่ด้วยตนเอง

ซึ่งวัตถุประสงค์ของการมอบอำนาจตามข้อ 1-2 ดังกล่าวข้างต้น ก็เป็นหลักการที่สอดคล้องกับแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ตลอดจนแนวคิดว่าการมอบอำนาจนั่นเอง

3) ต้องเป็นการกระจายอำนาจการตัดสินใจและความรับผิดชอบที่เหมาะสม วัตถุประสงค์ของข้อนี้ก็คือ แนวคิดทั่วไปของการมอบอำนาจดังที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 2 ก็คือการกระจายอำนาจหน้าที่ (decentralization) เพื่อให้มีความคล่องตัวและลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การกระจายอำนาจการตัดสินใจจึงเป็นเครื่องมือในการปฏิบัติราชการสำเร็จลุล่วงและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

4) ไม่เป็นการเพิ่มขั้นตอนหรือระยะเวลาในการใช้อำนาจและต้องไม่ผ่านการพิจารณาของผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ มากเกินความจำเป็น

โดยที่ระบบราชการเป็นระบบที่มีแบบแผนวิธีปฏิบัติที่แน่นอนค่อนข้างเคร่งครัดและไม่ค่อยมีความยืดหยุ่นอยู่แล้ว ดังนั้น การมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนจึงต้องไม่เป็นการเพิ่มขั้นตอนหรือระยะเวลาการใช้อำนาจมากขึ้นไปอีกจากกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่ง (ผู้มอบอำนาจ) ต้องปฏิบัติอยู่แล้ว มิเช่นนั้น การมอบอำนาจย่อมไม่เกิดประโยชน์ใด ๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งยังไม่ตอบโจทย์ของแนวความคิดว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีอีกด้วย

### 3.1.2.3 หน้าที่ของผู้มอบอำนาจ

มาตรา 7 ได้กำหนดหน้าที่ของผู้รับมอบอำนาจไว้ว่า เมื่อผู้มอบอำนาจได้มอบอำนาจไปแล้ว ผู้มอบอำนาจมีหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการดังต่อไปนี้



1) ผู้มอบอำนาจจะต้องวางหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการใช้อำนาจของผู้รับมอบอำนาจ ดังได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 2 ในเรื่องแนวคิดเกี่ยวกับการมอบอำนาจว่า แม้จะมีการมอบอำนาจให้ผู้อื่นปฏิบัติราชการแทนไปแล้ว ผู้ดำรงตำแหน่งใดที่เป็นผู้มอบอำนาจก็ยังคงต้องรับผิดชอบในผลการปฏิบัติราชการที่ได้มอบอำนาจไปนั้นของผู้รับมอบอำนาจ ผู้มอบอำนาจไม่อาจปิดความรับผิดชอบโดยอ้างว่าตนได้มอบอำนาจของตนไปให้แก่บุคคลอื่นแล้วได้ ดังนั้น ผู้มอบอำนาจจึงมีหน้าที่ที่จะต้องกำหนดกรอบหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการใช้อำนาจของผู้รับมอบอำนาจไว้ด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้รับมอบอำนาจใช้อำนาจที่ได้รับมอบไปนั้นอย่างถูกต้องสมกับวัตถุประสงค์ที่ผู้มอบอำนาจได้มอบอำนาจนั้นให้ โดยหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการใช้อำนาจของผู้รับมอบอำนาจอาจกำหนดไว้ในหนังสือมอบอำนาจนั้นเอง หรือกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขแยกออกมาจากหนังสือมอบอำนาจก็ได้

2) ผู้มอบอำนาจต้องจัดให้มีระบบการตรวจสอบและการรายงานผลของการใช้อำนาจของผู้รับมอบอำนาจด้วย ด้วยเหตุผลมาจากหลักการเดียวกันกับที่กล่าวในข้อ 1) กล่าวคือ ผู้มอบอำนาจยังคงต้องรับผิดชอบในผลการปฏิบัติราชการของผู้รับมอบอำนาจ ผู้มอบอำนาจจึงต้องมีหน้าที่ติดตามตรวจสอบการปฏิบัติราชการของผู้รับมอบอำนาจนั้น และต้องกำหนดให้ผู้รับมอบอำนาจมีหน้าที่ต้องรายงานผลการใช้อำนาจที่ได้รับมอบอำนาจให้ผู้มอบอำนาจทราบด้วย เพื่อที่ผู้มอบอำนาจจะได้ประเมินผลและแก้ไขการปฏิบัติราชการของผู้รับมอบอำนาจให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการมอบอำนาจในเรื่องนั้น ๆ ได้

3) ผู้มอบอำนาจต้องกำกับดูแลและแนะนำการใช้อำนาจของผู้รับมอบอำนาจ การช่วยกำกับดูแลและแนะนำการใช้อำนาจของผู้รับมอบอำนาจโดยผู้มอบอำนาจจะทำให้การปฏิบัติราชการในเรื่องที่มอบอำนาจนั้นเป็นไปโดยถูกต้องตามวัตถุประสงค์การมอบอำนาจรวมทั้งกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง

4) ผู้มอบอำนาจต้องจัดทำบัญชีการมอบอำนาจเสนอผู้บังคับบัญชา การจัดทำบัญชีการมอบอำนาจเสนอให้ผู้บังคับบัญชา เพื่อให้ผู้บังคับบัญชาได้ทราบว่าผู้ใดเป็นผู้ปฏิบัติราชการในเรื่องที่ได้รับมอบอำนาจนั้น ๆ

นอกจากนี้ มาตรา 7 วรรคสอง ยังได้บัญญัติว่า “เมื่อมีการมอบอำนาจแล้ว หากผู้มอบอำนาจเห็นว่าผู้รับมอบอำนาจใช้อำนาจที่รับมอบอำนาจโดยไม่ถูกต้องหรืออาจก่อให้เกิดความเสียหาย ผู้มอบอำนาจอาจมีคำสั่งแก้ไขการปฏิบัติราชการของผู้รับมอบอำนาจ หรือให้ผู้รับมอบอำนาจหยุดการปฏิบัติราชการไว้ก่อน และผู้มอบอำนาจเป็นผู้ใช้อำนาจนั้นโดยตรงก็ได้” ตามหลักการนี้ เมื่อผู้มอบอำนาจได้มอบอำนาจให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งใดปฏิบัติราชการแล้ว หากผู้มอบอำนาจเห็นว่าผู้รับมอบอำนาจใช้อำนาจที่ได้รับมอบมาโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย กฎ คำสั่ง หรือระเบียบปฏิบัติราชการ หรืออาจก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นทั้งต่อราชการและประชาชน ผู้มอบอำนาจอาจมีคำสั่งใด ๆ เพื่อแก้ไขการปฏิบัติราชการของผู้รับมอบอำนาจ หรือมีคำสั่งให้ผู้รับมอบอำนาจหยุดการปฏิบัติราชการตามที่มอบอำนาจนั้นไว้ก่อน แล้วผู้มอบอำนาจเข้าเป็นผู้ใช้อำนาจนั้นอันเป็นอำนาจเดิมของผู้มอบอำนาจนั้นเองโดยตรงก็ได้<sup>36</sup> ทั้งนี้ ก็เพื่อยับยั้งและลดความเสียหายที่กำลังเกิดขึ้นทั้งต่อราชการ

<sup>36</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, เอกสารว่าด้วยแนวทางการมอบอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติมและพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. 2550 [ออนไลน์], 2550, แหล่งที่มา: <http://www.opdc.go.th> [11 มิถุนายน 2559].

และ/หรือประชาชน หรือความเสียหายที่คาดการณ์ได้ว่าจะเกิดขึ้นต่อไปในอนาคตหากยังคงให้ผู้รับมอบอำนาจยังคงใช้อำนาจนั้นอยู่

#### 3.1.2.4 หน้าที่ของผู้รับมอบอำนาจ

มาตรา 10 บัญญัติว่า “ในการปฏิบัติราชการแทน ผู้รับมอบอำนาจอาจดำเนินการใด ๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการมอบอำนาจนั้นตามที่เห็นสมควร แต่ต้องใช้อำนาจที่ได้รับมอบให้เป็นไปตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่มีการมอบอำนาจ หรือตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการใช้อำนาจในเรื่องนั้น ๆ รวมทั้งต้องจัดทำรายงานผลการใช้อำนาจดังกล่าวตามหลักเกณฑ์ที่ผู้มอบอำนาจกำหนด”

โดยหลักกฎหมายตามมาตรานี้ เมื่อผู้รับมอบอำนาจได้รับมอบอำนาจมาแล้ว ผู้รับมอบอำนาจมีอิสระและดุลยพินิจตามสมควรในการปฏิบัติราชการที่ได้รับมอบอำนาจมา นั้นให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการมอบอำนาจ แต่อย่างไรก็ตาม มีข้อจำกัดการใช้อำนาจของผู้รับมอบอำนาจว่า

1) ผู้รับมอบอำนาจต้องใช้อำนาจที่รับมอบมานั้นให้เป็นไปตามกฎหมายในเรื่องที่มีการมอบอำนาจนั้น

2) ถ้าการมอบอำนาจนั้นผู้มอบอำนาจได้กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการใช้อำนาจในเรื่องนั้นเป็นเช่นใดแล้ว ผู้รับมอบอำนาจก็มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ผู้มอบอำนาจได้วางไว้ และ

3) ถ้าผู้มอบอำนาจได้กำหนดให้ผู้รับมอบอำนาจต้องรายงานผลการใช้อำนาจที่ได้รับมอบมาให้ผู้มอบอำนาจทราบ ผู้รับมอบอำนาจก็มีหน้าที่จะต้องรายงานผลให้ผู้มอบอำนาจรับทราบตามหลักเกณฑ์ที่ผู้มอบอำนาจได้กำหนดไว้ด้วย

#### 3.1.2.5 การมอบอำนาจต้องทำเป็นหนังสือ

มาตรา 8 บัญญัติว่า “การมอบอำนาจให้ทำเป็นหนังสือโดยระบุรายละเอียดเกี่ยวกับการมอบอำนาจให้ชัดเจนเพียงพอที่จะเข้าใจเรื่องดังต่อไปนี้

- 1) ชื่อหรือตำแหน่งของผู้มอบอำนาจ
- 2) ชื่อหรือตำแหน่งของผู้รับมอบอำนาจ
- 3) อำนาจที่มอบรวมทั้งอาจกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการใช้อำนาจด้วยก็ได้”

แม้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจฯ จะกำหนดให้ระบุชื่อหรือตำแหน่งของผู้มอบอำนาจและชื่อหรือตำแหน่งของผู้รับมอบอำนาจไว้ในหนังสือมอบอำนาจก็ตาม แต่ดังที่กล่าวมาแล้วว่า การมอบอำนาจตามกฎหมายปกครองเป็นเรื่องการมอบอำนาจระหว่างตำแหน่งกับตำแหน่งมิใช่ระหว่างบุคคลต่อบุคคล ดังนั้น เพื่อป้องกันปัญหาที่จะเกิดขึ้นเมื่อผู้มอบอำนาจหรือผู้รับมอบอำนาจตายหรือโยกย้ายหรือเปลี่ยนตำแหน่ง จึงเห็นว่าการทำหนังสือมอบอำนาจควรระบุเพียงตำแหน่งของผู้มอบอำนาจและตำแหน่งของผู้รับมอบอำนาจโดยไม่ต้องระบุชื่อก็น่าจะเป็นการเพียงพอและป้องกันปัญหาดังกล่าวที่เกิดขึ้นได้โดยไม่ต้องทำคำสั่งมอบอำนาจกันใหม่เมื่อเกิดกรณีดังกล่าวข้างต้น

### 3.1.2.6 ผลของการมอบอำนาจ

มาตรา 9 บัญญัติว่า “การมอบอำนาจย่อมมีผลตราบเท่าที่ยังไม่มีการเพิกถอน หรือสิ้นผลลงโดยเงื่อนไขเวลา หรือโดยเหตุผลอื่น”

เมื่อมีการมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทน ผลของการมอบอำนาจยังคงมีผลอยู่ตลอดไป เว้นแต่ผู้มอบอำนาจได้เพิกถอนหนังสือหรือคำสั่งมอบอำนาจ หรือหนังสือหรือคำสั่งมอบอำนาจได้กำหนดเงื่อนไขไว้ว่าให้การมอบอำนาจมีผลเป็นระยะเวลาเท่าใดหรือสิ้นสุดลงเมื่อใด และเมื่อครบกำหนดเวลาดังกล่าวแล้วการมอบอำนาจก็ย่อมสิ้นผลไป หรือมีเหตุอื่นใดที่ทำให้การมอบอำนาจสิ้นผล นอกจากนี้ ในกรณีที่เป็นการมอบอำนาจระหว่างตำแหน่งต่อตำแหน่งความสมบูรณ์ของการมอบอำนาจนั้นก็ยังคงมีผลอยู่แม้ผู้มอบอำนาจหรือผู้รับมอบอำนาจได้พ้นจากตำแหน่งไปแล้วก็ตาม

### 3.1.2.7 การกำกับดูแลการมอบอำนาจ

มาตรา 11 บัญญัติว่า “ให้ ก.พ.ร. มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลและติดตามตรวจสอบการมอบอำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งใด ๆ เพื่อให้เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกานี้ อำนาจหน้าที่เช่นว่านี้ให้รวมถึง

- 1) แนะนำให้ผู้มอบอำนาจดำเนินการปรับปรุงหรือแก้ไขการมอบอำนาจให้ถูกต้อง
- 2) กำหนดให้ส่วนราชการรายงานข้อมูลเกี่ยวกับการมอบอำนาจให้ทราบตามที่เห็นสมควร

ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการตามพระราชกฤษฎีกานี้ ให้ ก.พ.ร. เป็นผู้ที่มีอำนาจวินิจฉัย คำวินิจฉัยของ ก.พ.ร. ให้เป็นที่สุด

ในกรณีที่เห็นสมควรเพื่อประโยชน์แก่การปฏิบัติราชการเรื่องใดที่ไม่อาจใช้หลักเกณฑ์การมอบอำนาจตามพระราชกฤษฎีกานี้ได้ ให้ ก.พ.ร. เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการมอบอำนาจการปฏิบัติราชการในเรื่องนั้นไว้เป็นการเฉพาะ”

มาตรานี้กำหนดให้ ก.พ.ร. มีอำนาจและหน้าที่ในการกำกับดูแลและติดตามตรวจสอบการมอบอำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งใด ๆ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชกฤษฎีกา และหาก ก.พ.ร. พบว่าการมอบอำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งใดไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในพระราชกฤษฎีกา ก็มีอำนาจและหน้าที่ให้คำแนะนำผู้มอบอำนาจนั้นให้ดำเนินการปรับปรุงหรือแก้ไขการมอบอำนาจนั้นให้ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ และหาก ก.พ.ร. เห็นสมควรก็มีอำนาจกำหนดให้ส่วนราชการรายงานข้อมูลเกี่ยวกับการมอบอำนาจให้ทราบด้วย

นอกจากนี้ มาตรา 11 วรรคสอง ยังบัญญัติไว้ด้วยว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจฯ ให้ ก.พ.ร. เป็นผู้ที่มีอำนาจวินิจฉัย และคำวินิจฉัยของ ก.พ.ร. ให้ถือว่าเป็นที่สุดที่ส่วนราชการต่าง ๆ จะต้องปฏิบัติตาม”

### 3.1.2.8 การมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนในต่างประเทศ

มาตรา 27 ของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจฯ บัญญัติว่า “ส่วนราชการใดมีภารกิจที่ต้องดำเนินการในต่างประเทศ ให้หัวหน้าส่วนราชการนั้นมอบอำนาจทั้งปวงที่จะต้องดำเนินการในต่างประเทศนั้นให้แก่หัวหน้าคณะผู้แทน และให้หัวหน้าคณะผู้แทนมอบอำนาจให้รองหัวหน้าคณะผู้แทนหรือบุคคลในคณะผู้แทน”

โดยที่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 ได้กำหนดหลักการใหม่โดยให้มีการบริหารราชการในต่างประเทศแบบบูรณาการแยกออกมาจากการบริหารราชการปกติ เพื่อให้เหมาะสมกับการทำหน้าที่ของหัวหน้าคณะผู้แทนในการเป็นผู้แทนประเทศไทยในต่างประเทศ ซึ่งจำเป็นต้องให้การบริหารงานของทุกส่วนราชการที่มีสำนักงานประจำในต่างประเทศมีความสอดคล้องเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน โดยมีหัวหน้าคณะผู้แทนซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาบุคคลในคณะผู้แทนเป็นผู้รับนโยบายและคำสั่งจากนายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มาปฏิบัติให้เหมาะสมกับการปฏิบัติราชการในต่างประเทศ รวมทั้งได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นพิเศษโดยเฉพาะโดยให้รัฐมนตรี ปลัดกระทรวง หรืออธิบดีมอบอำนาจให้หัวหน้าคณะผู้แทนปฏิบัติราชการแทน และให้หัวหน้าคณะผู้แทนมอบอำนาจต่อไปให้แก่บุคคลในคณะผู้แทน ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นตามมาตรา 50/5 ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ นอกจากนี้ มาตรา 27 ของพระราชกฤษฎีกานี้ก็สอดคล้องกับกฎหมายแม่บทตามมาตรา 39 ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ ซึ่งบัญญัติให้หัวหน้าคณะผู้แทนสามารถมอบอำนาจต่อไปได้ ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น มาตรา 27 ของพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้จึงได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการมอบอำนาจของส่วนราชการที่มีสำนักงานในต่างประเทศให้แก่หัวหน้าคณะผู้แทน รวมทั้งหลักเกณฑ์ในการที่หัวหน้าคณะผู้แทนต้องมอบอำนาจต่อไปให้แก่รองหัวหน้าคณะผู้แทนหรือบุคคลในคณะผู้แทนไว้

อนึ่ง มีข้อสังเกตที่สำคัญเกี่ยวกับมาตรา 27 ดังนี้

1) มาตรา 27 ใช้ถ้อยคำเช่นเดียวกับหลักเกณฑ์เรื่องการมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนในต่างประเทศตามข้อ 17 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการมอบอำนาจ และการมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนในต่างประเทศตามมาตรา 27 นี้ไม่ได้เป็นหลักเกณฑ์เอกเทศแต่ยังคงต้องตกอยู่ภายใต้บังคับของหลักเกณฑ์การมอบอำนาจทั่วไปตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจฯ ดังกล่าวมาแล้วในข้อ 3.1.2.1-3.1.2.7

2) มาตรา 27 ได้บัญญัติบังคับให้เป็นหน้าที่ของหัวหน้าส่วนราชการอื่น (นอกจากกระทรวงการต่างประเทศ) ที่มีภารกิจที่ต้องดำเนินการในต่างประเทศและมีสำนักงานอยู่ในต่างประเทศจะต้อง “มอบอำนาจทั้งปวง” ที่สำนักงานในต่างประเทศของส่วนราชการนั้นต้องดำเนินการให้แก่หัวหน้าคณะผู้แทน และมาตรานี้ยังบัญญัติบังคับไว้ด้วยว่า เมื่อหัวหน้าคณะผู้แทนได้รับมอบอำนาจมาจากหัวหน้าส่วนราชการที่มีสำนักงานในต่างประเทศแล้ว หัวหน้าคณะผู้แทนจะต้องมอบอำนาจนั้นต่อไปให้แก่รองหัวหน้าคณะผู้แทนหรือบุคคลในคณะผู้แทน

สำหรับทางปฏิบัติของการดำเนินการเกี่ยวกับการมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนในต่างประเทศของกระทรวงการต่างประเทศตามมาตรา 27 นั้น เมื่อส่วนราชการที่มีสำนักงานในต่างประเทศได้มีหนังสือหรือคำสั่งมอบอำนาจให้แก่หัวหน้าคณะผู้แทน (เอกอัครราชทูตหรือกงสุลใหญ่ (แล้วแต่กรณี)) ที่มีอำนาจกำกับดูแลสำนักงานในต่างประเทศของส่วนราชการนั้น ๆ แล้ว แม้ตามพระราชกฤษฎีกา ได้บัญญัติให้หัวหน้าคณะผู้แทนต้องมอบอำนาจต่อไปให้แก่รองหัวหน้าคณะผู้แทนหรือบุคคลในคณะผู้แทน แต่ในทางปฏิบัติหัวหน้าคณะผู้แทนก็จะมอบอำนาจที่ได้รับมาจากส่วนราชการต่อให้แก่หัวหน้าสำนักงานในต่างประเทศของส่วนราชการนั้น ๆ ซึ่งถือเป็นบุคคลในคณะผู้แทนนั่นเอง

3) จากหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการมอบอำนาจทั่วไปดังกล่าวในข้อ 3.1.1 ตามกฎหมายแม่บทซึ่งได้แก่ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ และข้อ 3.1.2 ตามกฎหมายลำดับรองซึ่งได้แก่ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจฯ (ซึ่งรวมถึงการมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการในต่างประเทศด้วยนั้น) เห็นได้ว่าหลักเกณฑ์ทั่วไปซึ่งนำมาใช้กับการมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการในต่างประเทศ และหลักเกณฑ์เฉพาะว่าด้วยการมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนในต่างประเทศต่างก็สอดคล้องกับแนวคิดว่าด้วยการมอบอำนาจของฝ่ายปกครองตามกฎหมายปกครอง ซึ่งเน้น (1) การกระจายอำนาจและความรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการ (decentralization) (2) จะต้องมอบอำนาจตามที่กฎหมายอนุญาตโดยชัดแจ้งว่าให้มีการมอบอำนาจได้ (3) ต้องระบุถึงตำแหน่งของบุคคลผู้มอบอำนาจและตำแหน่งของผู้รับมอบอำนาจไว้อย่างชัดเจน (4) จะต้องทำตามแบบที่กฎหมายกำหนด กล่าวคือจะต้องทำเป็นหนังสือหรือคำสั่ง และ (5) การมอบอำนาจช่วงหรือการมอบอำนาจต่อไปจะกระทำได้อีกต่อเมื่อกฎหมายบัญญัติไว้โดยชัดแจ้งเท่านั้น

4) หลักการมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการในต่างประเทศซึ่งตั้งอยู่บนแนวคิดในเรื่องการกระจายอำนาจดังกล่าวมาแล้วนั้น ก็เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารราชการแผ่นดิน และสามารถลดขั้นตอนการปฏิบัติราชการ เพราะกลไกการบริหารงานของภาครัฐต้องอาศัยกฎหมาย กฎ และระเบียบต่าง ๆ เป็นเครื่องมือให้ส่วนราชการมีอำนาจและหน้าที่รับผิดชอบปฏิบัติงานเพื่อประโยชน์สาธารณะได้อย่างเต็มที่ แต่กฎหมายต่าง ๆ ข้างต้นจะกำหนดไว้เฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งในฐานะหัวหน้าส่วนราชการเป็นผู้รับผิดชอบเพื่อให้เกิดความชัดเจนว่าการปฏิบัติราชการในเรื่องนั้น ๆ อยู่ในความรับผิดชอบของส่วนราชการใด แต่ก็มีได้หมายความว่าหัวหน้าส่วนราชการที่ถูกกำหนดให้เป็นผู้รับผิดชอบตามกฎหมายจะต้องมีหน้าที่ดำเนินการเองทุกเรื่อง มิฉะนั้น ระบบการบริหารราชการแผ่นดินอาจต้องชะงักหรือล่าช้า ด้วยเหตุผลดังกล่าวพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจฯ จึงถูกตราขึ้นเพื่อเป็นหลักเกณฑ์มาตรฐานในการมอบอำนาจให้ส่วนราชการถือปฏิบัติ โดยมุ่งให้มีการกระจายอำนาจการตัดสินใจหรือการปฏิบัติราชการไปยังผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ให้มากที่สุดเพื่อตอบสนองต่อการบริหารราชการแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ของงานและโดยเฉพาะอย่างยิ่งการบริหารงานแบบบูรณาการ ซึ่งจะก่อให้เกิดความคุ้มค่า รวดเร็ว และลดขั้นตอนในการให้บริการแก่ประชาชน โดยมีระบบการกำกับดูแลการใช้อำนาจ ให้เป็นไปอย่างถูกต้องและเหมาะสม

5) การให้หัวหน้าคณะผู้แทนมอบอำนาจต่อไปให้แก่หัวหน้าสำนักงานในต่างประเทศของส่วนราชการต่าง ๆ นอกจากจะสอดคล้องกับแนวคิดว่าด้วยการมอบอำนาจของฝ่ายปกครองตามกฎหมายปกครอง และวัตถุประสงค์ของการมอบอำนาจตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจฯ ดังกล่าวมาแล้วในข้อ 3.1.2.2 ยังเป็นไปเพื่อมุ่งเน้นประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบูรณาการการทำงานเป็นทีม โดยการมอบอำนาจจะเป็นการร่วมมือกันในการปฏิบัติภารกิจของส่วนราชการตามหน้าที่ที่กำหนดในกฎหมายหรือระเบียบราชการให้เกิดผลสำเร็จและเพื่อกระจายการปฏิบัติราชการตามกฎหมายและให้ผู้ดำรงตำแหน่งที่มีความเหมาะสมและใกล้ชิดในเรื่องนั้นเป็นผู้ใช้อำนาจแทน นอกจากนี้ การกระจายอำนาจการตัดสินใจเป็นส่วนหนึ่งของการสร้างความรู้สึกมีส่วนร่วมรับผิดชอบในผลของงานร่วมกันอันจะทำให้เกิดความร่วมมือปฏิบัติงานให้เกิดผลสัมฤทธิ์ที่หน่วยงานกำหนดขึ้น ตลอดจนเพื่อเป็นการเสริมสร้างความไว้วางใจกันระหว่างส่วนราชการด้วยกันเอง

6) แม้การมอบอำนาจตามมาตรา 27 จะเป็นการมอบอำนาจตามหลักกฎหมายปกครอง แต่ก็สอดคล้องกับหลักการมอบอำนาจทั่วไปตามแนวคิดว่าการมอบอำนาจหน้าที่ (Delegation of Authority) อาทิเช่น (1) หลักของความเท่าเทียมกันของอำนาจหน้าที่ (authority) และความรับผิดชอบ (responsibility) กล่าวคือ ผู้ดำรงตำแหน่งที่ได้รับมอบอำนาจตามกฎหมายต้องมีอิสระและอำนาจที่เพียงพอที่จะปฏิบัติงานที่ได้รับมอบอำนาจนั้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ (2) หลักความสมบูรณ์ของความรับผิดชอบ กล่าวคือ แม้ส่วนราชการที่มีสำนักงานในต่างประเทศจะมอบอำนาจในการปฏิบัติราชการแทนในต่างประเทศให้แก่หัวหน้าคณะผู้แทนแล้ว ใช่ว่าส่วนราชการนั้นจะหลุดพ้นจากความรับผิดชอบ ส่วนราชการนั้นยังคงมีความรับผิดชอบต่อเรื่องที่ได้มอบอำนาจไปนั้นให้แก่หัวหน้าคณะผู้แทน (3) หลักความมีเอกภาพของการสั่งการ หลักนี้เป็นหลักสำคัญและสอดคล้องกับการปฏิบัติราชการในต่างประเทศแบบบูรณาการ กล่าวคือ เมื่อหัวหน้าคณะผู้แทนได้มอบอำนาจต่อให้แก่หัวหน้าสำนักงานในต่างประเทศแล้ว ไม่ใช่หัวหน้าสำนักงานในต่างประเทศจะดำเนินการอย่างไรก็ได้ ทั้งนี้ เนื่องจากหัวหน้าคณะผู้แทนเป็นผู้บังคับบัญชาของบุคคลทั้งหมดในคณะผู้แทนและมีอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติราชการของบุคคลในคณะผู้แทน รวมทั้งมีอำนาจให้คุณให้โทษแก่บุคคลในคณะผู้แทนได้อย่างเต็มที่ตามที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้ตามมาตรา 50/4 ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ ประกอบกับข้อ 16 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารราชการในต่างประเทศฯ ดังจะกล่าวต่อไป การดำเนินการใด ๆ ของหัวหน้าสำนักงานในต่างประเทศยังต้องรายงานให้หัวหน้าคณะผู้แทนทราบและยังต้องรับผิดชอบโดยตรงต่อหัวหน้าคณะผู้แทน

### 3.2 ผลการศึกษาปัญหาการดำเนินการเกี่ยวกับการมอบอำนาจของส่วนราชการที่มีสำนักงานในต่างประเทศให้แก่หัวหน้าคณะผู้แทน

#### 3.2.1 การดำเนินการของกระทรวงการต่างประเทศภายหลังที่พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. 2550 มีผลใช้บังคับ

หลังจากที่พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจฯ มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 23 พฤศจิกายน พ.ศ. 2550 สำนักงาน ก.พ.ร. ได้มีหนังสือเวียนถึงส่วนราชการทั่วประเทศ ตามหนังสือสำนักงาน ก.พ.ร. ที่ นร 1200/ว 40 ลงวันที่ 2 ธันวาคม 2552<sup>37</sup> เรื่อง แนวทางการมอบอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ และที่แก้ไขเพิ่มเติม และตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจฯ โดยหนังสือของ ก.พ.ร. ฉบับดังกล่าวได้แจ้งเวียนส่วนราชการเพื่อซักซ้อมความเข้าใจเกี่ยวกับแนวทางการมอบอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ และที่แก้ไขเพิ่มเติม และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจฯ เนื่องจากในช่วงเวลานั้นได้มีส่วนราชการจำนวนมากได้หารือไปยัง ก.พ.ร. เกี่ยวกับการมอบอำนาจตามกฎหมายใหม่ ซึ่งกระทรวงการต่างประเทศก็ได้รับหนังสือสำนักงาน ก.พ.ร. ฉบับดังกล่าวเช่นกัน อย่างไรก็ตาม หนังสือฉบับดังกล่าวรวมทั้งเอกสารแนวทางการมอบอำนาจที่ ก.พ.ร. จัดทำแนบมากับหนังสือสำนักงาน ก.พ.ร. ฉบับนั้น ไม่ได้ให้คำอธิบายใน “เรื่องการมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนในต่างประเทศตามมาตรา

<sup>37</sup> เอกสารภายในของกลุ่มพัฒนาระบบบริหาร สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงการต่างประเทศ

27 ของพระราชกฤษฎีกา” ไว้ ดังนั้น เพื่อความกระจ่างเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนในต่างประเทศตามมาตรา 27 กระทรวงการต่างประเทศจึงได้มีหนังสือกระทรวงการต่างประเทศที่ กต 0200.3/2538 ลงวันที่ 11 มีนาคม 2553<sup>38</sup> ถึงสำนักงาน ก.พ.ร. แจ้งว่า กระทรวงการต่างประเทศได้ศึกษาแนวทางการมอบอำนาจตามหนังสือสำนักงาน ก.พ.ร. ฉบับดังกล่าวแล้ว ยังไม่ปรากฏเรื่องการมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนในต่างประเทศ ประกอบกับมีพระราชการในประเทศและหัวหน้าคณะผู้แทนไทยในต่างประเทศได้ขอหารือเกี่ยวกับแนวปฏิบัติตามมาตรา 27 จึงขอความอนุเคราะห์สำนักงาน ก.พ.ร. ให้แนวทางการมอบอำนาจในต่างประเทศและคำอธิบายประกอบมาตรา 27<sup>39</sup> ของคำว่า “อำนาจทั้งปวง” ว่ามีความหมายครอบคลุมในเรื่องใดบ้างเพื่อกระทรวงการต่างประเทศจะได้ถือเป็นแนวปฏิบัติต่อไป และในระหว่างที่สำนักงาน ก.พ.ร. ยังไม่ได้ตอบข้อหารือจากกระทรวงการต่างประเทศตามหนังสือกระทรวงการต่างประเทศ ที่ กต 0200.3/2538 ลงวันที่ 11 มีนาคม 2553 นั้น กระทรวงการต่างประเทศก็ได้มีหนังสืออีกฉบับหนึ่งหารือไปยังสำนักงาน ก.พ.ร. ตามหนังสือกระทรวงการต่างประเทศ ที่ กต 0200.3/8924 ลงวันที่ 24 สิงหาคม 2553<sup>40</sup> โดยหารือเพิ่มเติม ดังนี้

“1. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ฯ และที่แก้ไขเพิ่มเติมหมวด 7 ว่าด้วยการบริหารราชการในต่างประเทศ มาตรา 50/1 และมาตรา 50/4 กำหนดให้หัวหน้าคณะผู้แทนซึ่งเป็นข้าราชการสังกัดกระทรวงการต่างประเทศมีอำนาจหน้าที่บริหารราชการและบังคับบัญชาบุคคลในคณะผู้แทนและข้าราชการฝ่ายพลเรือนที่มีใช้บุคคลในคณะผู้แทน ซึ่งประจำอยู่ในประเทศที่ตนมีอำนาจหน้าที่ ดังนั้น เอกอัครราชทูตและกงสุลใหญ่ในฐานะหัวหน้าคณะผู้แทนจึงมีและใช้อำนาจในการบริหารราชการและบังคับบัญชาบุคคลในคณะผู้แทน รวมทั้งข้าราชการพลเรือนที่มีใช้บุคคลในคณะผู้แทนตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฉบับดังกล่าว

2. ในส่วนของการมอบอำนาจให้หัวหน้าคณะผู้แทนปฏิบัติราชการนั้น มาตรา 50/5 ได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นพิเศษ โดยให้รัฐมนตรี ปลัดกระทรวง หรืออธิบดีอาจมอบอำนาจให้หัวหน้าคณะผู้แทนปฏิบัติราชการแทนได้ โดยหัวหน้าคณะผู้แทนจะมอบอำนาจต่อไปให้บุคคลในคณะผู้แทนได้ และโดยที่มาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ ได้กำหนดให้มีการมอบอำนาจต่อได้ ดังนั้น แนวทางดังกล่าวจึงสอดคล้องกับแนวทางของการมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนในต่างประเทศตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 27 ของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจฯ

<sup>38</sup> เอกสารภายในของกลุ่มพัฒนาระบบบริหาร สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงการต่างประเทศ

<sup>39</sup> มาตรา 27 ของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. 2550 บัญญัติว่า “ส่วนราชการใดมีการที่ต้องดำเนินการในต่างประเทศ ให้หัวหน้าส่วนราชการนั้นมอบอำนาจทั้งปวงที่จะต้องดำเนินการในต่างประเทศให้แก่หัวหน้าคณะผู้แทนและให้หัวหน้าคณะผู้แทนมอบอำนาจให้แก่รองหัวหน้าคณะผู้แทน หรือบุคคลในคณะผู้แทน”

<sup>40</sup> เอกสารภายในของกลุ่มพัฒนาระบบบริหาร สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงการต่างประเทศ

3. แม้ว่ามาตรา 6 ของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ<sup>41</sup> จะได้กำหนดข้อยกเว้นหลักเกณฑ์ทั่วไปที่ผู้มอบอำนาจอาจไม่มอบอำนาจก็ได้ แต่มาตรา 6 วรรคท้ายได้ระบุข้อจำกัดของการปรับใช้ข้อยกเว้นดังกล่าวไว้อย่างชัดเจนว่า

“ในกรณีที่การดำเนินการในเรื่องใดที่พระราชกฤษฎีกานี้กำหนดให้ต้องมีการมอบอำนาจให้ดำเนินการมอบอำนาจตามนั้น โดยจะยกความในมาตรานี้ขึ้นอ้างเพื่อไม่มอบอำนาจไม่ได้”

ดังนั้น เมื่อพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจฯ ได้กำหนดให้หัวหน้าส่วนราชการที่มีภารกิจที่ต้องดำเนินการในต่างประเทศต้องมอบอำนาจทั้งปวงที่ต้องดำเนินการในต่างประเทศนั้นให้แก่หัวหน้าคณะผู้แทนอันเป็นการกำหนดให้ต้องมีการมอบอำนาจในกรณีดังกล่าวเป็นการเฉพาะส่วนราชการจึงจะนำข้อยกเว้นมาตรา 6 มาเป็นเหตุให้ไม่มอบอำนาจทั้งปวงที่จะต้องดำเนินการในต่างประเทศมิได้

4. โดยที่พระราชกฤษฎีกาฉบับดังกล่าวมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 23 พฤศจิกายน พ.ศ. 2550 แต่ยังไม่มีส่วนราชการใดมอบอำนาจทั้งปวงที่จะต้องดำเนินการในต่างประเทศให้แก่หัวหน้าคณะผู้แทน กระทรวงการต่างประเทศจึงมีความเห็นดังนี้

4.1 เมื่อพิจารณาตามความในมาตรา 27 ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะเรื่องเกี่ยวกับการมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนในต่างประเทศ ประกอบกับมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 14 สิงหาคม พ.ศ. 2544 รับทราบข้อสังเกตเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของข้าราชการประจำการในต่างประเทศ กรณีการมอบอำนาจจากกระทรวง ทบวง กรม ตรงไปยังเจ้าหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรมต้นสังกัดที่ประจำอยู่ในต่างประเทศ เป็นการไม่ชอบด้วยหลักการตามพระราชสาส์นตราตั้งหรือหนังสือแต่งตั้งของรัฐบาล ซึ่งเมื่อพิจารณาเนื้อความในพระราชสาส์นตราตั้งบุคคลเป็นเอกอัครราชทูตนั้น พระราชสาส์นตราตั้งมุ่งประสงค์แต่งตั้งเอกอัครราชทูตซึ่งเป็นที่เมตตาและไว้วางใจของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวให้เป็นเอกอัครราชทูตวิสามัญผู้มีอำนาจเต็ม (Ambassador Extraordinary and Plenipotentiary) รวมทั้งเนื้อความในสัญญาบัตรตราตั้งแต่งตั้งบุคคลเป็นกงสุลใหญ่ซึ่งระบุว่า “พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมุ่งประสงค์ ให้ผู้เป็นกงสุลใหญ่ได้รับอำนาจทั้งปวงอันควร

<sup>41</sup> มาตรา 6 ของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. 2550 บัญญัติว่า “ในการมอบอำนาจ ผู้มอบอำนาจอาจมอบอำนาจในเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่อยู่ในอำนาจหน้าที่การปฏิบัติราชการของผู้มอบอำนาจเพื่อให้ผู้รับมอบอำนาจปฏิบัติราชการแทนในเรื่องนั้นทั้งหมดหรือบางส่วนก็ได้ โดยต้องเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการมอบอำนาจตาม มาตรา 5 และคำนึงถึงขีดความสามารถ ความรับผิดชอบ และตามเหมาะสมตามสภาพของตำแหน่ง อำนาจ หน้าที่ และความรับผิดชอบของผู้รับมอบอำนาจและผู้มอบอำนาจ เว้นแต่เป็นเรื่องใดตามกรณีดังต่อไปนี้ ผู้มอบอำนาจอาจไม่มอบอำนาจในเรื่องดังกล่าวก็ได้

- (1) เป็นเรื่องที่มีกฎหมายบัญญัติให้เป็นอำนาจเฉพาะหรือเป็นเรื่องที่โดยสภาพไม่อาจมอบอำนาจได้
- (2) เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับนโยบายสำคัญ
- (3) เป็นเรื่องที่มีความจำเป็นต้องมีการดูแลอย่างใกล้ชิดเพื่อให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน
- (4) เป็นเรื่องที่มีโอกาสก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือเกิดความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชนได้

การมอบอำนาจตามวรรคหนึ่งให้รวมถึงการมอบอำนาจในการทำนิติกรรมสัญญา ฟ้องคดี และดำเนินคดีด้วย

ในกรณีที่การดำเนินการในเรื่องใดที่พระราชกฤษฎีกานี้กำหนดให้ต้องมีการมอบอำนาจ ให้ดำเนินการมอบอำนาจตามนั้น โดยจะยกความในมาตรานี้ขึ้นอ้างเพื่อไม่มอบอำนาจไม่ได้”



แก่ตำแหน่งนั้น (And We desire that he may enjoy all...authority ...attached to the said office...” ในการนี้ คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติสอดคล้องกับหลักการดังกล่าวว่า การบริหารงานในต่างประเทศเป็นการบริหารงานแบบบูรณาการ โดยกำหนดให้ส่วนราชการมอบอำนาจให้หัวหน้าคณะผู้แทนและเป็นที่มาของมาตรา 27 ของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจฯ ซึ่งได้บัญญัติขึ้นเพื่อรองรับหลักการดังกล่าวโดยให้ทุกส่วนราชการที่มีภารกิจดำเนินการในต่างประเทศมอบอำนาจทั้งปวงให้แก่หัวหน้าคณะผู้แทน

4.2 จากข้อกฎหมาย นโยบาย และข้อมูลประกอบการพิจารณาดังกล่าว มาตรา 27 จึงมีวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ที่ชัดเจนเพื่อให้การมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนในต่างประเทศสอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ของหัวหน้าคณะผู้แทนตามที่กำหนดไว้ในพระราชสาส์นตราตั้ง สัญญาบัตรตราตั้ง มติคณะรัฐมนตรี และกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ด้วยเหตุนี้จึงเป็นอำนาจผูกพันของหัวหน้าส่วนราชการที่จะต้องมอบอำนาจทั้งปวงที่จะต้องดำเนินการในต่างประเทศให้แก่หัวหน้าคณะผู้แทน โดยอำนาจทั้งปวงตามนัยของมาตรา 27 ได้แก่อำนาจหน้าที่ของทุกส่วนราชการที่จะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ คำสั่ง หรือมติ คณะรัฐมนตรีในเรื่องที่ต้องดำเนินการในต่างประเทศ ทั้งนี้ เพื่อให้หัวหน้าคณะผู้แทนมอบอำนาจให้รองหัวหน้าหรือคณะบุคคลในคณะผู้แทนปฏิบัติราชการแทนต่อไป”

นอกจากนี้ ในหนังสือกระทรวงการต่างประเทศฉบับดังกล่าวยังระบุไว้ด้วยว่าหากสำนักงาน ก.พ.ร. มีความเห็นแย้งในข้อกฎหมาย นโยบาย และข้อมูลประกอบการพิจารณาดังกล่าว ขอให้สำนักงาน ก.พ.ร. หรือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อให้เกิดแนวทางปฏิบัติแก่ส่วนราชการในการบังคับใช้มาตรา 27 อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสอดคล้องกับวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของการมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนในต่างประเทศสืบไป

ต่อมา สำนักงาน ก.พ.ร. ได้มีหนังสือตอบกระทรวงการต่างประเทศตามหนังสือของสำนักงาน ก.พ.ร. ที่ นร 1206/53 ลงวันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2554<sup>42</sup> โดยได้ตอบในสองประเด็น ดังนี้

“ประเด็นที่ 1 สำหรับเรื่องแนวทางการมอบอำนาจในต่างประเทศตามมาตรา 27 ของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจฯ คณะอนุกรรมการพัฒนาระบบราชการแผ่นดินเกี่ยวกับการตีความและวินิจฉัยปัญหากฎหมายในการบริหารราชการแผ่นดินพิจารณาแล้วเห็นว่า โดยที่มาตรา 27 บัญญัติว่า “ส่วนราชการใดมีภารกิจที่ต้องดำเนินการในต่างประเทศ ให้หัวหน้าส่วนราชการนั้นมอบอำนาจทั้งปวงที่จะต้องดำเนินการในต่างประเทศนั้นให้แก่หัวหน้าคณะผู้แทนและให้หัวหน้าคณะผู้แทนมอบอำนาจให้รองหัวหน้าคณะผู้แทนหรือบุคคลในคณะผู้แทน” จากบทบัญญัติดังกล่าว คำว่า “ส่วนราชการใดมีภารกิจ” นั้น หมายความว่า ภารกิจประจำที่ส่วนราชการนั้นต้องดำเนินการในต่างประเทศ กล่าวคือ ส่วนราชการใดมีภารกิจประจำที่ต้องดำเนินการในต่างประเทศ ให้หัวหน้าส่วนราชการนั้นมอบอำนาจทั้งปวงในการดำเนินการตามภารกิจดังกล่าวให้แก่หัวหน้าคณะผู้แทนและให้หัวหน้าคณะผู้แทนมอบอำนาจให้รองหัวหน้าคณะผู้แทนหรือบุคคลในคณะผู้แทน แต่อย่างไรก็ดี โดยที่มาตรา 50/5 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 บัญญัติว่า “รัฐมนตรีว่าการ

<sup>42</sup> เอกสารภายในของกลุ่มพัฒนาระบบบริหาร สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงการต่างประเทศ

กระทรวง รัฐมนตรีว่าการทบวง ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวง ปลัดทบวง อธิบดีหรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่า อาจมอบอำนาจให้หัวหน้าคณะผู้แทนปฏิบัติราชการแทนได้ ในการนี้ให้นำความในมาตรา 38 มาใช้โดยอนุโลม และเมื่อมีการมอบอำนาจโดยชอบแล้ว ผู้รับมอบอำนาจมีหน้าที่รับมอบอำนาจนั้น และจะมอบอำนาจนั้นให้แก่ผู้อื่นต่อไปไม่ได้ เว้นแต่เป็นการมอบอำนาจต่อไปให้บุคคลในคณะผู้แทนตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด” และโดยที่มาตรา 38 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกันบัญญัติว่า “อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการ หรือการดำเนินการอื่นที่ผู้ดำรงตำแหน่งใดจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งใด หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ถ้ากฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งนั้น หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นมิได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น หรือมิได้ห้ามเรื่องการมอบอำนาจไว้ ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นอาจมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นในส่วนราชการเดียวกันหรือส่วนราชการอื่น หรือผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ปฏิบัติราชการแทนได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา” ดังนั้น แม้ว่าพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจจะกำหนดไว้ชัดเจนให้หัวหน้าส่วนราชการที่มีภารกิจประจำที่ต้องดำเนินการในต่างประเทศต้องมอบอำนาจทั้งปวงให้แก่หัวหน้าคณะผู้แทนก็ตาม แต่อำนาจที่จะมอบได้นั้นจะต้องเป็นอำนาจที่อยู่ภายใต้บังคับมาตรา 50/5 ประกอบมาตรา 38 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ และที่แก้ไขเพิ่มเติมบัญญัติไว้เท่านั้น กล่าวคือ อำนาจที่จะมอบได้ตามมาตรา 38 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว หมายความว่าผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ซึ่งมีอำนาจในการสั่งการหรือดำเนินการใด ๆ ตามกฎหมาย กฎ คำสั่ง หรือระเบียบปฏิบัติราชการในเรื่องใด สามารถมอบอำนาจต่อไปให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทนได้ทั้งสิ้น เว้นแต่เป็นกรณีที่กฎหมาย กฎ คำสั่ง หรือระเบียบปฏิบัติราชการกำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น หรือมีการห้ามเรื่องการมอบอำนาจไว้ ฉะนั้น ในการพิจารณาว่าจะมอบอำนาจในเรื่องใดได้บ้างนั้น จึงต้องดำเนินการตรวจสอบกฎหมายเป็นรายฉบับก่อนว่าเรื่องที่จะดำเนินการมอบอำนาจนั้นเป็นอำนาจในเรื่องใด ตามกฎหมายฉบับใด และอำนาจเรื่องนั้นเป็นเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น หรือห้ามเรื่องการมอบอำนาจไว้หรือไม่ ดังนั้น ความหมายของคำว่า “มอบอำนาจทั้งปวง” ตามมาตรา 27 แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจฯ จึงหมายความว่า การมอบอำนาจในการปฏิบัติตามภารกิจประจำที่ส่วนราชการนั้นต้องดำเนินการในต่างประเทศในเรื่องการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการ หรือการดำเนินการอื่นใดก็ตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ คำสั่ง หรือมติของคณะรัฐมนตรีมิได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น หรือไม่ได้ห้ามเรื่องการมอบอำนาจไว้ และจากเหตุผลกล่าวข้างต้น ความเห็นของกระทรวงการต่างประเทศในเรื่องความหมายของคำว่า “มอบอำนาจทั้งปวง” จึงไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดไว้

สำหรับที่กระทรวงการต่างประเทศอ้างว่ามาตรา 6 วรรคท้ายแห่งพระราชกฤษฎีกาได้กำหนดว่า “ในกรณีที่การดำเนินการในเรื่องใดที่พระราชกฤษฎีกานี้กำหนดให้ต้องมีการมอบอำนาจให้ดำเนินการมอบอำนาจตามนั้น โดยจะยกความในมาตรานี้ขึ้นอ้างเพื่อไม่มอบอำนาจไม่ได้” นั้น คณะอนุกรรมการพัฒนาระบบราชการเกี่ยวกับการตีความและวินิจฉัยปัญหากฎหมายในการบริหารราชการแผ่นดินพิจารณาแล้วเห็นว่าบทบัญญัติดังกล่าวเป็นข้อกำหนดที่ไม่ให้นำข้อยกเว้นตามมาตรา 6 วรรคหนึ่งและวรรคสองมากล่าวอ้างเพื่อไม่มอบอำนาจในเรื่องที่พระราชกฤษฎีกานี้บัญญัติให้ต้องมี

การมอบอำนาจ แต่อย่างไรก็ดี พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจฯ ได้ตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 38 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ดังนั้น การปฏิบัติตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจฯ จะต้องอยู่ภายใต้มาตรา 38 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ และที่แก้ไขเพิ่มเติมด้วย

ประเด็นที่ 2 เรื่องอำนาจในการตีความและวินิจฉัยปัญหาที่เกี่ยวกับการใช้บังคับพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ และที่แก้ไขเพิ่มเติม และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจฯ นั้น คณะอนุกรรมการพัฒนาระบบราชการเกี่ยวกับการตีความและวินิจฉัยปัญหากฎหมายในการบริหารราชการแผ่นดินพิจารณาแล้วเห็นว่า โดยที่มาตรา 71/10 (8)<sup>43</sup> แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 กำหนดให้ ก.พ.ร. มีอำนาจหน้าที่ตีความและวินิจฉัยปัญหาที่เกิดขึ้นจากการใช้บังคับพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายที่ว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม รวมตลอดทั้งกำหนดแนวทางปฏิบัติในกรณีที่เป็นปัญหา ประกอบกับมาตรา 11 วรรคสองแห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจฯ บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชกฤษฎีกานี้ให้ ก.พ.ร. เป็นผู้ใช้อำนาจวินิจฉัย คำวินิจฉัยของ ก.พ.ร. ให้เป็นที่สุด” ซึ่งจากบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้นจึงเห็นได้ว่าผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ในการตีความและวินิจฉัยปัญหาที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ และที่แก้ไขเพิ่มเติม และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจฯ เป็นอำนาจหน้าที่ของ ก.พ.ร. เท่านั้นและคำวินิจฉัยของ ก.พ.ร. ย่อมเป็นที่สุดตามบทบัญญัติดังกล่าว”

จากการวิเคราะห์คำตอบของ ก.พ.ร. ดังกล่าวข้างต้นทั้งสองประเด็นพอจะเห็นได้ว่า ก.พ.ร. ได้ยึดถือการมอบอำนาจตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจฯ ซึ่งรวมถึงการมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการในต่างประเทศในมาตรา 27 ไว้กับกฎหมายแม่บทซึ่งเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจในการตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจฯ นั่นก็คือมาตรา 38 ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ โดย ก.พ.ร. เห็นว่า “การมอบอำนาจทั้งปวง” ที่หัวหน้าส่วนราชการที่มีสำนักงานในต่างประเทศจะต้องมอบอำนาจให้แก่หัวหน้าคณะผู้แทนก็คือ “อำนาจในการปฏิบัติตามภารกิจประจำที่ส่วนราชการนั้น ๆ จะต้องดำเนินการในต่างประเทศในเรื่องการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการ หรือ การดำเนินการอื่นใดตามที่กฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ คำสั่ง หรือมติคณะรัฐมนตรีมิได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่นหรือมิได้ห้ามเรื่องการมอบอำนาจไว้”

เมื่อได้รับหนังสือตอบรับข้อหารือจากสำนักงาน ก.พ.ร. ดังกล่าวข้างต้นแล้ว ต่อมากระทรวงการต่างประเทศได้มีหนังสือเวียนถึงส่วนราชการต่าง ๆ ที่มีสำนักงานในต่างประเทศ ตามหนังสือกระทรวงการต่างประเทศ ด่วน ที่ กต 0200.3/ว 1248 ลงวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2555<sup>44</sup>

<sup>43</sup> มาตรา 71/10 (8) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 บัญญัติว่า ก.พ.ร. มีอำนาจหน้าที่ต่อไปนี้

(8) “ตีความและวินิจฉัยปัญหาที่เกิดขึ้นจากการใช้บังคับพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม รวมตลอดทั้งกำหนดแนวทางการปฏิบัติในกรณีที่เป็นปัญหา มติของคณะกรรมการตามข้อนี้ เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีแล้วให้ใช้บังคับได้ตามกฎหมาย”

<sup>44</sup> เอกสารภายในของกลุ่มพัฒนาระบบบริหาร สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงการต่างประเทศ

โดยอ้างว่าตามที่พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจฯ ได้มีผลใช้บังคับแล้วเมื่อวันที่ 23 พฤศจิกายน 2550 และในมาตรา 27 ของพระราชกฤษฎีกาฯ กำหนดว่า “ส่วนราชการใดมีภารกิจที่ต้องดำเนินการในต่างประเทศ ให้หัวหน้าส่วนราชการนั้นมอบอำนาจทั้งปวงที่ต้องดำเนินการในต่างประเทศนั้นให้แก่หัวหน้าคณะผู้แทน และให้หัวหน้าคณะผู้แทนมอบอำนาจให้รองหัวหน้าคณะผู้แทนหรือบุคคลในคณะผู้แทน” ซึ่งกระทรวงการต่างประเทศได้รับทราบข้อพิจารณาของคณะอนุกรรมการพัฒนาระบบราชการเกี่ยวกับการตีความและวินิจฉัยปัญหากฎหมายในการบริหารราชการแผ่นดิน สำนักงาน ก.พ.ร. ในประเด็นความหมายของ “การมอบอำนาจทั้งปวง” ว่าหมายความว่า “การมอบอำนาจในการปฏิบัติตามภารกิจประจำที่ส่วนราชการนั้นต้องดำเนินการในต่างประเทศในเรื่องการส่ง การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการ หรือการดำเนินการอื่นใดตามที่กฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ คำสั่ง หรือมติของคณะรัฐมนตรีได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น หรือมิได้ห้ามเรื่องการมอบอำนาจไว้” เพื่อให้มีการดำเนินการมอบอำนาจแก่หัวหน้าคณะผู้แทน และเพื่อให้หัวหน้าคณะผู้แทนมอบอำนาจให้รองหัวหน้าคณะผู้แทนหรือบุคคลในคณะผู้แทนปฏิบัติราชการแทนต่อไป และเพื่อให้สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ของหัวหน้าคณะผู้แทนตามที่กำหนดไว้ในพระราชสาส์นตราตั้ง สัญญาบัตรตราตั้ง มติคณะรัฐมนตรีและกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินที่เกี่ยวข้อง พร้อมทั้งให้เหตุผลประกอบด้วยว่าเพื่อให้มีการอนุมัติตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจฯ ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมให้คณะผู้แทนไทยในต่างประเทศมีการบริหารราชการที่มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล เหมาะสมกับลักษณะการปฏิบัติหน้าที่ และสามารถปฏิบัติราชการได้อย่างรวดเร็ว และมีเอกภาพ โดยมีหัวหน้าคณะผู้แทนเป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารราชการ กระทรวงการต่างประเทศจึงขอความร่วมมือส่วนราชการต่าง ๆ ที่ได้แต่งตั้งข้าราชการไปประจำการในต่างประเทศ มีหนังสือมอบอำนาจทั้งปวงที่จะต้องดำเนินการในต่างประเทศให้แก่หัวหน้าคณะผู้แทนมายัง กระทรวงการต่างประเทศ เพื่อดำเนินการตามขั้นตอนการมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนในต่างประเทศตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาฯ ต่อไป พร้อมทั้งได้ส่งตัวอย่างหนังสือการมอบอำนาจให้แก่หัวหน้าคณะผู้แทน และตัวอย่างหนังสือการมอบอำนาจต่อให้แก่บุคคลในคณะผู้แทนไปด้วย

แม้กระทรวงการต่างประเทศจะได้มีหนังสือเวียนแจ้งให้ส่วนราชการทำหนังสือมอบอำนาจให้แก่หัวหน้าคณะผู้แทนแล้ว กระทรวงการต่างประเทศก็ไม่ได้นิ่งนอนใจ โดยกระทรวงการต่างประเทศได้มีหนังสือ ด่วน ที่ กต 0200.3/7788 ลงวันที่ 12 กรกฎาคม พ.ศ. 2555<sup>45</sup> หรือ ประเด็นปลืยกย่อยอื่น ๆ เกี่ยวกับการมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนในต่างประเทศไปยังสำนักงาน ก.พ.ร. พร้อมทั้งได้แจ้งสำนักงาน ก.พ.ร. ให้ทราบด้วยว่ากระทรวงการต่างประเทศได้ขอความร่วมมือส่วนราชการต่าง ๆ ที่ได้แต่งตั้งข้าราชการไปประจำการในต่างประเทศให้มีหนังสือมอบอำนาจทั้งปวงที่จะต้องดำเนินการในต่างประเทศให้แก่หัวหน้าคณะผู้แทนเพื่อจะได้ดำเนินการต่อไปตามขั้นตอนการมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการในต่างประเทศตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจฯ ทั้งนี้ เพื่อให้คณะผู้แทนไทยในต่างประเทศมีการบริหารราชการที่มีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลเหมาะสมกับสมรรถนะการปฏิบัติหน้าที่และสามารถปฏิบัติราชการได้อย่างรวดเร็วและมีเอกภาพ และได้แจ้งรายชื่อของส่วนราชการในส่วนกลางบางแห่งที่ได้มีหนังสือมอบอำนาจให้แก่

<sup>45</sup> เอกสารภายในของกลุ่มพัฒนาระบบบริหาร สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงการต่างประเทศ

หัวหน้าคณะผู้แทนแล้ว พร้อมทั้งคำสั่งมอบอำนาจจากส่วนราชการนั้นให้แก่หัวหน้าคณะผู้แทน และ คำสั่งมอบอำนาจต่อของหัวหน้าคณะผู้แทนให้แก่หัวหน้าสำนักงานในต่างประเทศของส่วนราชการนั้น

### 3.2.2 สถานะล่าสุดของการมอบอำนาจของส่วนราชการที่มีสำนักงานในต่างประเทศ ให้หัวหน้าคณะผู้แทน

3.2.2.1 จากผลการศึกษาพบว่าในปัจจุบันสำนักงานในต่างประเทศที่สังกัด กระทรวงทบวง กรมต่าง ๆ มีจำนวนทั้งสิ้น 20 หน่วยงาน ดังรายละเอียดปรากฏตามตาราง ดังต่อไปนี้<sup>46</sup>

**ตารางที่ 1** รายชื่อส่วนราชการที่มีสำนักงานในต่างประเทศและรายชื่อสำนักงานในต่างประเทศของ ส่วนราชการนั้น

| ลำดับที่                    | กระทรวง/หน่วยงาน                   |                                     | ตัวย่อ<br>(ชื่อส่วนราชการใน<br>ประเทศ) |
|-----------------------------|------------------------------------|-------------------------------------|----------------------------------------|
|                             | ชื่อส่วนราชการในประเทศ             | ชื่อสำนักงานในต่างประเทศ            |                                        |
| สำนักนายกรัฐมนตรี           |                                    |                                     |                                        |
| 1                           | สำนักงานข้าราชการแห่งชาติ          | สำนักงานข้าราชการแห่งชาติ           | สขช.                                   |
| 2                           | สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน | สำนักงานผู้ดูแลนักเรียนในต่างประเทศ | ก.พ.                                   |
| 3                           | สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน | สำนักงานเศรษฐกิจการลงทุนต่างประเทศ  | สกกท.                                  |
| กระทรวงกลาโหม               |                                    |                                     |                                        |
| 4                           | กองบัญชาการกองทัพไทย               | สำนักงานผู้ช่วยทูตฝ่ายทหาร          | บก.ทท.                                 |
| 5                           | กองทัพบก                           | สำนักงานผู้ช่วยทูตฝ่ายทหารบก        | ทบ.                                    |
| 6                           | กองทัพอากาศ                        | สำนักงานผู้ช่วยทูตฝ่ายทหารเรือ      | ทร.                                    |
| 7                           | กองทัพอากาศ                        | สำนักงานผู้ช่วยทูตฝ่ายทหารอากาศ     | ทอ.                                    |
| กระทรวงการคลัง              |                                    |                                     |                                        |
| 8                           | กรมศุลกากร                         | สำนักงานที่ปรึกษาศุลกากร            | กศก.                                   |
| 9                           | สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง            | สำนักงานที่ปรึกษาเศรษฐกิจและการคลัง | สศค.                                   |
| กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา |                                    |                                     |                                        |
| 10                          | การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย         | สำนักงานการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย  | ททท.                                   |
| กระทรวงเกษตรและสหกรณ์       |                                    |                                     |                                        |
| 11                          | กระทรวงเกษตรและสหกรณ์              | สำนักงานที่ปรึกษาการเกษตรต่างประเทศ | กษ.                                    |
| กระทรวงพาณิชย์              |                                    |                                     |                                        |
| 12                          | สำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์         | สำนักงานพาณิชย์ในต่างประเทศ         | สป.พณ.                                 |

<sup>46</sup> เอกสารภายในของกลุ่มพัฒนาระบบบริหาร สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงการต่างประเทศ

| ลำดับที่                                                      | กระทรวง/หน่วยงาน                                 |                                                              | ตัวย่อ<br>(ชื่อส่วนราชการใน<br>ประเทศ) |
|---------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------|----------------------------------------|
|                                                               | ชื่อส่วนราชการในประเทศ                           | ชื่อสำนักงานในต่างประเทศ                                     |                                        |
| 13                                                            | กรมส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ                   | สำนักงานส่งเสริมการค้าใน<br>ต่างประเทศ                       | กค.                                    |
| <b>กระทรวงยุติธรรม</b>                                        |                                                  |                                                              |                                        |
| 14                                                            | สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและ<br>ปราบปรามยาเสพติด | สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและ<br>ปราบปรามยาเสพติด             | ป.ป.ส.                                 |
| <b>กระทรวงแรงงาน</b>                                          |                                                  |                                                              |                                        |
| 15                                                            | กระทรวงแรงงาน                                    | สำนักงานแรงงาน                                               | รง.                                    |
| <b>กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี</b>                         |                                                  |                                                              |                                        |
| 16                                                            | กระทรวงวิทยาศาสตร์และ<br>เทคโนโลยี               | สำนักงานที่ปรึกษาด้านวิทยาศาสตร์<br>และเทคโนโลยีในต่างประเทศ | วท.                                    |
| <b>กระทรวงศึกษาธิการ</b>                                      |                                                  |                                                              |                                        |
| 17                                                            | กระทรวงศึกษาธิการ                                | สำนักงานคณะผู้แทนถาวรไทย<br>ประจำองค์การยูเนสโก              | ศธ.                                    |
| <b>กระทรวงอุตสาหกรรม</b>                                      |                                                  |                                                              |                                        |
| 18                                                            | กระทรวงอุตสาหกรรม                                | สำนักงานที่ปรึกษาด้านอุตสาหกรรม<br>ในต่างประเทศ              | อก.                                    |
| <b>ส่วนราชการไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือ ทบวง</b> |                                                  |                                                              |                                        |
| 19                                                            | สำนักงานตำรวจแห่งชาติ                            | สำนักงานตำรวจแห่งชาติ                                        | สตช.                                   |
| <b>หน่วยงานอิสระ</b>                                          |                                                  |                                                              |                                        |
| 20                                                            | ธนาคารแห่งประเทศไทย                              | สำนักงานตัวแทนธนาคารแห่ง<br>ประเทศไทย                        | ธปท.                                   |

3.2.2.2 แม้กระทรวงการต่างประเทศได้มีหนังสือเวียนขอความร่วมมือจากส่วนราชการต่าง ๆ ให้ดำเนินการมอบอำนาจให้แก่หัวหน้าคณะผู้แทนเพื่อให้ถูกต้องตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการมอบอำนาจฯ แล้ว ตามหนังสือกระทรวงการต่างประเทศที่ กต 0200.3/ว 1248 ลงวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2555 ดังกล่าวมาแล้วข้างต้น แต่จากการสรุปสถานะการมอบอำนาจให้แก่หัวหน้าคณะผู้แทนที่รวบรวมโดยกลุ่มพัฒนาระบบบริหาร สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงการต่างประเทศ สถานะที่สุดเมื่อวันที่ 6 มิถุนายน 2559<sup>47</sup> จากส่วนราชการ 20 แห่งที่มีสำนักงานในต่างประเทศ ดังกล่าวตามตารางในข้อ 3.2.2.1 ปรากฏว่ามีเพียง 8 แห่ง ที่ได้ทำการมอบอำนาจให้แก่หัวหน้าคณะผู้แทนแล้ว ดังมีรายละเอียดเกี่ยวกับการมอบอำนาจของส่วนราชการทั้ง 8 แห่ง รวมทั้งอำนาจใดบ้างที่ได้มอบให้แก่หัวหน้าคณะผู้แทนปรากฏตามภาคผนวก ก

อย่างไรก็ตาม สำหรับกรณีการมอบอำนาจของการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (ททท.) ให้แก่หัวหน้าคณะผู้แทนนั้น เมื่อกระทรวงต่างประเทศมีหนังสือเวียนขอให้ส่วนราชการที่มีสำนักงานในต่างประเทศมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนให้แก่หัวหน้าคณะผู้แทน ททท. ได้มี

<sup>47</sup> เอกสารภายในของกลุ่มพัฒนาระบบบริหาร สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงการต่างประเทศ

หนังสือการทอ้งเที่ยวแห่งประเทศไทยที่ ทก 5201/1177 ลงวันที่ 26 มีนาคม 2555<sup>48</sup> แจ้งตอบกลับว่า ททท. เป็นรัฐวิสาหกิจจัดตั้งโดยพระราชบัญญัติการทอ้งเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 และพระราชบัญญัติการทอ้งเที่ยวแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550 ผู้ว่าการ ททท. จึงไม่สามารถมอบอำนาจทั้งปวงให้แก่หัวหน้าคณะผู้แทนสั่งและปฏิบัติราชการแทนตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจกระทรวงการต่างประเทศจึงได้มีหนังสือกระทรวงการต่างประเทศ ด่วน กต ที่ 0200.3/7788 ลงวันที่ 12 กรกฎาคม พ.ศ. 2555<sup>49</sup> ซึ่งหารือปัญหาปลีกย่อยอื่น ๆ เกี่ยวกับการมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนในต่างประเทศพร้อมทั้งหารือประเด็นการมอบอำนาจของ ททท. ให้แก่หัวหน้าคณะผู้แทนไปด้วย ต่อมาสำนักงาน ก.พ.ร. ได้มีหนังสือ นร 0206/226 ลงวันที่ 21 พฤศจิกายน 2555<sup>50</sup> แจ้งว่า อนุกรรมการพัฒนาระบบราชการเกี่ยวกับการตีความและวินิจฉัยปัญหากฎหมายในการบริหารราชการแผ่นดินพิจารณาแล้ว เห็นว่า “โดยที่มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดให้จัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินนี้ ระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ประกอบกับมาตรา 29 แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจฯ กำหนดว่าเพื่อประโยชน์ในการอำนวยความสะดวกในการบริการประชาชน คณะรัฐมนตรีจะมีมติให้คณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจและองค์การมหาชนดำเนินการให้มีระเบียบว่าด้วยการมอบอำนาจให้สอดคล้องกับแนวทางตามพระราชกฤษฎีกานี้ โดยจะกำหนดให้ระเบียบดังกล่าวอย่างน้อยต้องกำหนดให้การใช้อำนาจของผู้มอบอำนาจในเขตจังหวัดใด ต้องสอดคล้องกับนโยบายแผนพัฒนาจังหวัดนั้นด้วยก็ได้ ซึ่งตามบทบัญญัติดังกล่าวจึงเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ประกอบกับพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจฯ นั้น ใช้บังคับกับส่วนราชการเท่านั้น รัฐวิสาหกิจจึงไม่อยู่ภายใต้บังคับของบทบัญญัติดังกล่าว และโดยที่รัฐวิสาหกิจก็จะมีระเบียบหรือข้อบังคับเกี่ยวกับการมอบอำนาจของแต่ละรัฐวิสาหกิจอยู่แล้ว ดังนั้น การมอบอำนาจของแต่ละรัฐวิสาหกิจจึงต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามที่ระเบียบหรือบทบัญญัติแต่ละรัฐวิสาหกิจ” จากการตอบข้อหารือของสำนักงาน ก.พ.ร. ดังกล่าว การทอ้งเที่ยวแห่งประเทศไทยซึ่งมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจจึงไม่ต้องมอบอำนาจการปฏิบัติงานในต่างประเทศของสำนักงานทอ้งเที่ยวแห่งประเทศไทยให้แก่หัวหน้าคณะผู้แทนแต่อย่างใด

### 3.2.3 ปัญหาความไม่สอดคล้องกันในการมอบอำนาจของส่วนราชการที่มีสำนักงานในต่างประเทศให้แก่หัวหน้าคณะผู้แทนปฏิบัติราชการแทนในต่างประเทศ

3.2.3.1 จากข้อมูลและรายละเอียดเกี่ยวกับการมอบอำนาจให้แก่หัวหน้าคณะผู้แทนปฏิบัติราชการแทนในต่างประเทศของส่วนราชการทั้ง 8 แห่ง ซึ่งปรากฏตามภาคผนวก ก ดังกล่าวมาแล้วในข้อ 3.2.2.2 นั้น เมื่อพิจารณาไปในรายละเอียดของคำสั่งมอบอำนาจของแต่ละส่วนราชการในข้อ 1 ถึงข้อ 8 ของภาคผนวก ก ก็ปรากฏว่ามีความแตกต่างไม่สอดคล้องเป็นแนวทางเดียวกัน และ

<sup>48</sup> เพิ่งอ้าง.

<sup>49</sup> เอกสารภายในของกลุ่มพัฒนาระบบบริหาร สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงการต่างประเทศ

<sup>50</sup> เพิ่งอ้าง.

บางกรณีก็มีข้อมูลไม่ครบว่าได้มีการมอบอำนาจต่อจากหัวหน้าคณะผู้แทนให้แก่หัวหน้าสำนักงานในต่างประเทศแล้วหรือไม่

เมื่อพิจารณาจากมาตรา 38 ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ และมาตรา 27 ของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจฯ ประกอบกับหนังสือสำนักงาน ก.พ.ร. ตอบข้อหารือกระทรวงการต่างประเทศตามหนังสือสำนักงาน ก.พ.ร. ที่ นร 1206/53 วันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2554 เห็นได้ว่าคำว่า “อำนาจทั้งปวง” ที่หัวหน้าส่วนราชการที่มีภารกิจประจำที่ต้องดำเนินการในต่างประเทศจะต้องมอบให้แก่คณะผู้แทนนั้นจะต้องอยู่ภายใต้บังคับของมาตรา 50/5 ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ ที่บัญญัติให้ “รัฐมนตรีว่าการกระทรวง รัฐมนตรีว่าการทบวง ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวง ปลัดทบวง อธิบดีหรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่าอาจมอบอำนาจให้หัวหน้าคณะผู้แทนปฏิบัติราชการแทนได้โดยให้นำความในมาตรา 38 มาใช้บังคับด้วยโดยอนุโลม” ดังนั้น อำนาจที่หัวหน้าส่วนราชการที่มีสำนักงานในต่างประเทศจะมอบให้แก่หัวหน้าคณะผู้แทนได้นั้นจะต้องเป็นอำนาจที่อยู่ภายใต้บังคับมาตรา 50/5 ประกอบกับมาตรา 38 วรรคหนึ่งเท่านั้น ซึ่งก็จำเป็นต้องตามไปพิจารณามาตรา 38 วรรคหนึ่งว่าอำนาจใดบ้างที่จะมอบอำนาจให้หัวหน้าคณะผู้แทนได้ ซึ่งตามมาตรา 38 วรรคหนึ่งเห็นได้ว่า “ผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ซึ่งมีอำนาจในการสั่ง การอนุญาต หรือดำเนินการใด ๆ ตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ คำสั่ง หรือมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องใดสามารถมอบอำนาจต่อไปให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทนได้ทั้งสิ้น เว้นแต่เป็นกรณีที่กฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ คำสั่ง มติคณะรัฐมนตรีกำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น หรือมีการห้ามเรื่องการมอบอำนาจไว้” ดังนั้น ก่อนมอบอำนาจในการปฏิบัติราชการแทนในต่างประเทศให้แก่หัวหน้าคณะผู้แทน ส่วนราชการที่มีสำนักงานในต่างประเทศจึงมีหน้าที่ต้องตรวจสอบกฎหมายที่ตนมีอำนาจรักษาการอยู่เป็นรายฉบับก่อนว่าเรื่องที่ตนจะมอบอำนาจให้แก่หัวหน้าคณะผู้แทนนั้น จะต้อง

- 1) เป็นการมอบอำนาจในเรื่องใด
- 2) เป็นการมอบอำนาจตามกฎหมายฉบับใด
- 3) อำนาจในเรื่องที่มอบไปนั้นเป็นเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่นหรือไม่
- 4) อำนาจในเรื่องที่จะมอบไปนั้นเป็นเรื่องที่มีกฎหมายห้ามเรื่องการมอบอำนาจไว้หรือไม่

3.2.3.2 จากการพิจารณาและวิเคราะห์คำสั่งมอบอำนาจของส่วนราชการทั้ง 8 แห่งที่มอบอำนาจให้แก่หัวหน้าคณะผู้แทนแล้ว ซึ่งได้แก่ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงแรงงาน กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี กระทรวงอุตสาหกรรม กรมศุลกากร กรมส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ (ดังปรากฏรายละเอียดในภาคผนวก ก) ก็ปรากฏว่ายังมีการมอบอำนาจให้แก่หัวหน้าคณะผู้แทนไม่สอดคล้องกัน พอสรุปได้ดังนี้

- 1) บางส่วนราชการมอบอำนาจเฉพาะการปฏิบัติงานภารกิจหลักของสำนักงานในต่างประเทศ แต่ไม่ได้มอบอำนาจในเรื่องการบริหารงานคลัง การบริหารงานพัสดุ และการบริหารงานบุคคล



2) ส่วนราชการโดยส่วนใหญ่มอบอำนาจให้หัวหน้าคณะผู้แทนเฉพาะในเรื่องสั่งและปฏิบัติราชการในเรื่องการบริหารงานบุคคล การบริหารงานคลัง และการบริหารงานพัสดุ

3) บางส่วนราชการมอบอำนาจให้แก่หัวหน้าคณะผู้แทนมีอำนาจเฉพาะการดำเนินการทางวินัยแก่ลูกจ้างชั่วคราวในต่างประเทศที่จ้างจากงบประมาณหมวดค่าจ้างชั่วคราวของส่วนราชการที่มีสำนักงานอยู่ในต่างประเทศเท่านั้น

4) บางส่วนราชการมอบอำนาจให้แก่หัวหน้าคณะผู้แทนในการอนุมัติให้เบิกจ่ายงบประมาณเพื่อใช้จ่ายในงานและโครงการที่อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานในต่างประเทศของส่วนราชการนั้นโดยจำกัดวงเงินอนุมัติไว้ หรือมอบอำนาจในการอนุมัติดำเนินการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 โดยจำกัดวงเงินเอาไว้ทั้งจากวงเงินงบประมาณและวงเงินนอกงบประมาณ หรือมอบอำนาจให้อนุมัติจ่ายเงินยืมของทางราชการให้แก่ข้าราชการและลูกจ้างโดยจำกัดวงเงินไว้

5) บางส่วนราชการได้มอบอำนาจให้แก่หัวหน้าคณะผู้แทนไว้สอดคล้องกับมาตรา 38 ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจฯ และสอดคล้องกับการตีความคำว่า “การมอบอำนาจทั้งปวง” ของสำนักงาน ก.พ.ร. มากที่สุด ซึ่งได้แก่ กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (โปรดดูข้อ 6 ในหน้า 75 และคำสั่งกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีในหน้า 77-78 ของภาคผนวก ก)

โดยความเห็นของผู้เขียนเห็นว่าการมอบอำนาจของปลัดกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีให้แก่หัวหน้าคณะผู้แทน และหัวหน้าคณะผู้แทนมอบอำนาจต่อไปให้แก่หัวหน้าสำนักงานที่ปรึกษาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เป็นตัวอย่างที่ดีของคำสั่งการมอบอำนาจทั้งปวงของส่วนราชการที่มีสำนักงานในต่างประเทศให้แก่หัวหน้าคณะผู้แทนซึ่งเป็นไปโดยครอบคลุมและถูกต้องสมบูรณ์ตามวัตถุประสงค์และหลักการการมอบอำนาจตามหลักกฎหมายมาตรา 38 วรรคหนึ่งของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจฯ ดังจะเห็นได้จาก

1) การใช้ถ้อยคำในส่วนที่ 1 ของคำสั่งมอบอำนาจในการมอบอำนาจการปฏิบัติราชการตามภารกิจของกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีที่ต้องกระทำการในต่างประเทศ

2) การนำถ้อยคำตามกฎหมายในมาตรา 38 วรรคหนึ่ง มารับไว้ว่าเป็นการมอบอำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ หรือการปฏิบัติราชการที่ปลัดกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีถือปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งใด หรือมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ซึ่งมีได้กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของปลัดกระทรวงฯ โดยเฉพาะ

3) เป็นการมอบอำนาจบริหารงานไม่เฉพาะแต่การบริหารงานคลัง การบริหารงานพัสดุ หรือการบริหารงานบุคคลเท่านั้น แต่ยังได้มอบอำนาจครอบคลุมถึงการบริหารงานทั่วไปและงานอื่น ๆ โดยให้ดำเนินการตลอดแล้วจบสิ้นกระบวนการ ขั้นตอน และวิธีการตามระเบียบของทางราชการ

4) การมอบอำนาจต่อไปของเอกอัครราชทูต ณ กรุงบรัสเซลส์ ให้แก่ผู้ช่วยทูตฝ่ายวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีที่ประจำสำนักงานที่ปรึกษาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

ประจำกรุงบรัสเซลส์ ก็ปฏิบัติโดยถูกต้องตามหลักเกณฑ์และขั้นตอนที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจฯ (โปรดดูคำสั่งสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงบรัสเซลส์ ในหน้า 79 ของภาคผนวก ก)

ผู้เขียนยังมีความเห็นเพิ่มเติมว่าการมอบอำนาจของกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีให้แก่หัวหน้าคณะผู้แทนสอดคล้องเป็นอย่างยิ่งกับแนวคิดการบริหารราชการในต่างประเทศแบบบูรณาการซึ่งมุ่งให้มีความร่วมมือและทำงานร่วมกันระหว่างหัวหน้าคณะผู้แทนกับสำนักงานในต่างประเทศของส่วนราชการเป็นไปอย่างมีเอกภาพ โดยหัวหน้าคณะผู้แทนต้องมอบนโยบายการบริหารราชการในต่างประเทศแบบบูรณาการให้แก่ทั้งข้าราชการในสังกัดของกระทรวงการต่างประเทศ และข้าราชการที่สังกัดส่วนราชการอื่นที่มีสำนักงานในต่างประเทศซึ่งมีสายการบริหารงานที่มประเทศไทยขึ้นตรงกับเอกอัครราชทูตหรือกงสุลใหญ่ (แล้วแต่กรณี) และมีการปฏิบัติงานเป็นทีมเดียวกันตามหลัก One Roof Policy ตลอดจนมีสายการบังคับบัญชาที่เป็นเอกภาพ และสอดคล้องกับแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีที่ให้ส่วนราชการมีหน้าที่สนับสนุนการปฏิบัติราชการของหัวหน้าคณะผู้แทนในต่างประเทศเพื่อให้การบริหารราชการแบบบูรณาการในต่างประเทศสามารถใช้อำนาจตามกฎหมายได้ครบถ้วนและบริหารราชการได้อย่างมีประสิทธิภาพตามมาตรา 10 ของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีฯ นอกจากนี้ ยังเป็นตัวอย่างที่ดีในการดำเนินการสอดคล้องกับ แนวความคิดทั่วไปว่าด้วยการมอบอำนาจหน้าที่ (Delegation of Authority) ในเรื่องหลักความสมบูรณ์ของความรับผิดชอบ และหลักความมีเอกภาพของการสั่งการ ตลอดจนแนวความคิดว่าด้วยการมอบอำนาจของฝ่ายปกครองตามกฎหมายปกครอง ซึ่งคำสั่งมอบอำนาจของส่วนราชการอื่น ๆ ให้แก่หัวหน้าคณะผู้แทนที่จะมีในอนาคตหรือที่จะมีการแก้ไขเพิ่มเติมควรใช้ตัวอย่างคำสั่งการมอบอำนาจนี้เป็นแนวทางการยกย่องต่อไปและอาจปรับปรุงให้สอดคล้องกับการตีความของสำนักงาน ก.พ.ร. ในประเด็นเรื่อง “การมอบอำนาจทั้งปวง” ให้มากที่สุด

3.2.3.3 แม้ขณะนี้ส่วนราชการทั้งสิ้น 8 แห่ง ได้มอบอำนาจให้แก่หัวหน้าคณะผู้แทนแล้ว แต่ก็ปรากฏว่าส่วนราชการบางแห่งก็ยังปฏิบัติไม่ครบตามหลักเกณฑ์ที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการบริหารราชการแผ่นดินฯ ได้บัญญัติ กล่าวคือ ส่วนราชการหลายแห่งได้มีคำสั่งมอบอำนาจและส่งคำสั่งมอบอำนาจไปยังหัวหน้าคณะผู้แทนที่กำกับดูแลสำนักงานในต่างประเทศของส่วนราชการนั้นโดยตรง โดยไม่ได้แจ้งให้กระทรวงการต่างประเทศทราบ ซึ่งในเรื่องการมอบอำนาจให้แก่หัวหน้าคณะผู้แทนนี้ กระทรวงการต่างประเทศในฐานะส่วนราชการต้นสังกัดของสถานเอกอัครราชทูตหรือสถานกงสุลใหญ่ จะต้องรับทราบและเห็นการมอบอำนาจในภาพรวมทั้งหมดเพื่อประโยชน์ในการบริหารราชการในต่างประเทศแบบบูรณาการให้มีประสิทธิภาพต่อไป และการที่ส่วนราชการต้องแจ้งการมอบอำนาจให้แก่หัวหน้าคณะผู้แทนให้กระทรวงการต่างประเทศทราบนี้ เป็นเรื่องที่ส่วนราชการต้องตระหนักว่าเป็นหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่บัญญัติไว้ในมาตรา 50/6 ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ ซึ่งบัญญัติว่า “การที่กระทรวง ทบวง กรม จะมอบอำนาจหรือมีคำสั่งที่เกี่ยวข้องไปยังหัวหน้าคณะผู้แทนให้แจ้งผ่านกระทรวงการต่างประเทศ”

ดังนั้น จึงถือเป็นหน้าที่ตามกฎหมายของส่วนราชการที่ต้องแจ้งโดยส่งหนังสือหรือคำสั่งมอบอำนาจนั้นให้แก่กระทรวงการต่างประเทศก่อน เพื่อกระทรวงต่างประเทศจะได้แจ้งต่อไปยังหัวหน้าคณะผู้แทน พร้อมทั้งดำเนินการยกย่องคำสั่งมอบอำนาจต่อของหัวหน้าคณะผู้แทน

ให้แก่หัวหน้าสำนักงานในต่างประเทศ ส่งไปให้แก่หัวหน้าคณะผู้แทนเพื่อลงนามมอบอำนาจไปในคราวเดียวกัน

3.2.3.4 โดยที่มาตรา 7 ของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจฯ บัญญัติว่า “ในการมอบอำนาจให้ผู้มอบอำนาจดำเนินการดังต่อไปนี้

- 1) วางหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการใช้อำนาจของผู้รับมอบอำนาจ
- 2) จัดให้มีระบบการตรวจสอบและรายงานผลการใช้อำนาจของผู้รับ

มอบอำนาจ

- 3) กำกับดูแลและแนะนำการใช้อำนาจของผู้รับมอบอำนาจ
- 4) จัดทำบัญชีการมอบอำนาจเสนอผู้บังคับบัญชา

เมื่อมีการมอบอำนาจแล้ว หากผู้มอบอำนาจเห็นว่าผู้รับมอบอำนาจใช้อำนาจที่รับมอบโดยไม่ถูกต้อง หรืออาจก่อให้เกิดความเสียหาย ผู้รับมอบอำนาจอาจมีคำสั่งแก้ไขการปฏิบัติราชการของผู้รับมอบอำนาจ หรือให้ผู้รับมอบอำนาจหยุดปฏิบัติราชการไว้ก่อน และผู้มอบอำนาจเป็นผู้ใช้อำนาจนั้นโดยตรงก็ได้”

หน้าที่ของผู้มอบอำนาจที่จะต้องดำเนินการตาม (1)-(4) ของมาตรา 7 ซึ่งเป็นหลักการทั่วไปของการมอบอำนาจตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจฯ นำมาบังคับใช้กับการมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนในต่างประเทศตามมาตรา 27 ด้วย แต่โดยข้อเท็จจริงปรากฏว่าทั้ง 8 ส่วนราชการที่ได้มอบอำนาจในการปฏิบัติราชการแทนให้แก่หัวหน้าคณะผู้แทนแล้ว ยังไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ตามมาตรา 7 (1)-(4) มอบให้แก่หัวหน้าคณะผู้แทนแต่อย่างใด ทั้งนี้ เข้าใจว่าทุกส่วนราชการยังไม่ได้ตระหนักหรืออาจไม่ทราบว่าจะต้องดำเนินการตามมาตรา 7 (1)-(4) อย่างไรบ้าง โดยการดำเนินการดังกล่าวเป็นหน้าที่ของส่วนราชการที่เป็นผู้มอบอำนาจ กระทรวงการต่างประเทศก็ดำเนินการได้เพียงแจ้งให้ส่วนราชการนั้น ๆ จัดทำหลักเกณฑ์ตามมาตรา 7 (1)-(4) มอบให้กระทรวงการต่างประเทศในฐานะผู้รับมอบอำนาจต่อไป

หากพิจารณาในด้านของส่วนราชการ (ผู้มอบอำนาจ) ก็ต้องเข้าใจส่วนราชการผู้มอบอำนาจเช่นกัน เนื่องจากตามมาตรา 7 บัญญัติไว้ในลักษณะหลักเกณฑ์กว้าง ๆ และไม่เคยมีตัวอย่างว่าหลักเกณฑ์ที่ผู้มอบอำนาจจะต้องวางนั้นต้องมีลักษณะอย่างไร ซึ่งก็สร้างความยุ่งยากให้แก่ส่วนราชการผู้มอบอำนาจไม่น้อยว่าการดำเนินการตามมาตรา 7 (1)-(4) จะต้องดำเนินการอย่างไรบ้าง เพียงใด และหากพิจารณาในส่วนของการกระทรวงการต่างประเทศ (ผู้รับมอบอำนาจ) ซึ่งจะต้องรับมอบอำนาจจากส่วนราชการต่าง ๆ หากแต่ละส่วนราชการกำหนดหลักเกณฑ์ตามมาตรา 7 แตกต่างไม่สอดคล้องไปในทิศทางเดียวกัน หัวหน้าคณะผู้แทนซึ่งเป็นผู้รับมอบอำนาจก็จะมีคามยุ่งยากและสับสนในการต้องปฏิบัติตามมาตรา 7 ที่แต่ละส่วนราชการได้วางไว้เกี่ยวกับการใช้อำนาจของผู้รับมอบอำนาจ นอกจากนี้ ยังมีปัญหาว่าหัวหน้าคณะผู้แทนซึ่งมอบอำนาจต่อให้แก่หัวหน้าสำนักงานในต่างประเทศจะต้องดำเนินการตามมาตรา 7 (1)-(4) ด้วยหรือไม่

ดังนั้น เพื่อแก้ปัญหานี้ ผู้เขียนเห็นว่าสำนักงาน ก.พ.ร. ซึ่งเป็นผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาฯ และมีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 11 ของพระราชกฤษฎีกาฯ ในการกำกับดูแลและติดตามการมอบอำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งใด ๆ เพื่อให้เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาฯ ตลอดจนมีอำนาจหน้าที่ให้คำแนะนำให้ผู้มอบอำนาจดำเนินการปรับปรุง หรือแก้ไขการมอบอำนาจให้ถูกต้อง

อาจต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการให้คำแนะนำส่วนราชการต่าง ๆ ที่ต้องมอบอำนาจในการปฏิบัติราชการแทนในต่างประเทศให้แก่คณะหัวหน้าผู้แทน รวมทั้งแนะนำกระทรวงการต่างประเทศ (หัวหน้าคณะผู้แทน) ทั้งในฐานะผู้รับมอบอำนาจจากส่วนราชการและในฐานะผู้มอบอำนาจต่อให้แก่หัวหน้าสำนักงานในต่างประเทศ

นอกจากนี้ กระทรวงการต่างประเทศโดยกลุ่มพัฒนาระบบบริหารอาจมีบทบาทสำคัญในการให้ข้อคิดเห็นและร่วมกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขของการใช้อำนาจของหัวหน้าคณะผู้แทน (ผู้รับมอบอำนาจ) ด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้หลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ส่วนราชการต่าง ๆ กำหนดให้หัวหน้าคณะผู้แทนต้องปฏิบัติจะได้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน อันจะเป็นประโยชน์และอำนวยความสะดวกต่อการบริหารราชการแผ่นดินในต่างประเทศแบบบูรณาการของหัวหน้าคณะผู้แทนโดยรวมด้วย

### 3.2.4 การสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ของกระทรวงการต่างประเทศที่ดูแลรับผิดชอบเกี่ยวกับการมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนในต่างประเทศ

ผู้เขียนเห็นว่าการศึกษาจากเอกสารที่ปรากฏอยู่เพียงอย่างเดียวอาจยังไม่เพียงพอที่จะทราบถึงสาเหตุที่แท้จริงของปัญหาว่าเหตุใดการมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนในต่างประเทศตามที่บัญญัติไว้ในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจฯ ซึ่งมีผลการใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 23 พฤศจิกายน 2550 จนถึงขณะนี้ (เดือนกรกฎาคม 2559) จึงมีส่วนราชการมอบอำนาจให้แก่หัวหน้าคณะผู้แทนเพียง 8 หน่วยงาน ทั้ง ๆ ที่กระทรวงการต่างประเทศก็ได้เคยมีหนังสือเวียนขอความร่วมมือส่วนราชการต่าง ๆ ที่ได้แต่งตั้งข้าราชการไปประจำการในต่างประเทศ ให้เร่งมีหนังสือมอบอำนาจที่จะต้องดำเนินการในต่างประเทศให้แก่หัวหน้าคณะผู้แทนมายังกระทรวงการต่างประเทศเพื่อที่กระทรวงการต่างประเทศจะได้ดำเนินการตามขั้นตอนการมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนในต่างประเทศตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาฯ ต่อไป

3.2.4.1 สาเหตุที่ส่วนราชการที่มีสำนักงานในต่างประเทศยังไม่ได้มอบอำนาจให้แก่หัวหน้าคณะผู้แทนที่ได้จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง

ผู้เขียนได้ขอสัมภาษณ์ นางสาวอรวิณ ศุภวาทีน นักการทูตชำนาญการ และนางสาวอัสดา เอี่ยมแมนศรี นักวิเคราะห์นโยบายและแผนปฏิบัติการ กลุ่มพัฒนาระบบบริหาร สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งดูแลในเรื่องการมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนในต่างประเทศ เจ้าหน้าที่ทั้งสองท่านดังกล่าวได้แจ้งให้ทราบว่าค่อนข้างยากเหมือนกันในการหาเหตุผลที่แท้จริงว่าเหตุใดส่วนราชการหลาย ๆ แห่งที่มีสำนักงานในต่างประเทศยังไม่มอบอำนาจในการปฏิบัติราชการแทนในต่างประเทศให้แก่หัวหน้าคณะผู้แทน แต่โดยความเห็นส่วนตัวพออนุมานถึงเหตุผลของการที่ไม่ได้มีการมอบอำนาจได้ 3 ประการ ดังนี้

1) เจ้าหน้าที่ของส่วนราชการต่าง ๆ อาจไม่ได้ตระหนักว่ามีมาตรา 27 ของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจฯ ซึ่งระบุให้ส่วนราชการที่มีภารกิจในต่างประเทศมีหน้าที่ต้องมอบอำนาจที่ต้องดำเนินการในต่างประเทศนั้นให้แก่หัวหน้าคณะผู้แทน หรือ

2) แม้ส่วนราชการนั้น ๆ ทราบว่ามีมาตรา 27 แต่จากหนังสือเวียนของกระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งขอความร่วมมือส่วนราชการมีหนังสือมอบอำนาจให้แก่หัวหน้าคณะผู้แทนนั้น กระทรวงการต่างประเทศได้แจ้งความหมายของคำว่า “การมอบอำนาจทั้งปวง” ตามที่ได้รับการตีความจากคณะอนุกรรมการพัฒนาระบบราชการเกี่ยวกับการตีความและวินิจฉัย

ปัญหากฎหมายในการบริหารราชการแผ่นดิน สำนักงาน ก.พ.ร. ว่าหมายถึง “การมอบอำนาจในการปฏิบัติตามภารกิจประจำที่ส่วนราชการนั้นต้องดำเนินการในต่างประเทศในเรื่องการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการ หรือการดำเนินการอื่นใดตามที่กฎหมาย ระเบียบ ประกาศ คำสั่ง หรือมติคณะรัฐมนตรีมิได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น หรือ มิได้ห้ามเรื่องการมอบอำนาจไว้” กล่าวคือ หากมีกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ คำสั่ง หรือมติคณะรัฐมนตรีกำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น หรือห้ามการมอบอำนาจไว้ ส่วนราชการนั้นก็ไม่ต้องมอบอำนาจตามมาตรา 27 ให้แก่หัวหน้าคณะผู้แทน โดยส่วนราชการแต่ละแห่งจะต้องไปตรวจสอบกฎหมายที่ตนรักษาการอยู่เป็นรายฉบับก่อนว่า มีการกำหนดให้มีการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่นหรือมีการห้ามมอบอำนาจไว้หรือไม่อย่างไร

ดังนั้น ผู้ให้สัมภาษณ์จึงเห็นว่าอาจมีความเป็นไปได้ที่ส่วนราชการบางแห่งที่มีสำนักงานในต่างประเทศได้ไปตรวจสอบกฎหมายที่ส่วนราชการของตนมีหน้าที่ต้องรักษาการแล้ว พบว่ามีการกำหนดการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น หรือได้มีการห้ามมอบอำนาจไว้ ส่วนราชการนั้นจึงไม่ได้มอบอำนาจการปฏิบัติราชการแทนในต่างประเทศให้แก่หัวหน้าคณะผู้แทน หรือ

3) ส่วนราชการบางแห่งได้เคยมอบอำนาจในการปฏิบัติราชการแทนในต่างประเทศให้แก่หัวหน้าคณะผู้แทนแล้ว แต่ต่อมาเมื่อมีการเปลี่ยนแปลง เช่นมีการจัดตั้งสำนักงานในต่างประเทศขึ้นใหม่เพิ่มเติม ก็ไม่ได้มีการมอบอำนาจให้แก่หัวหน้าคณะผู้แทนอีก ซึ่งจากการที่เจ้าหน้าที่ได้สอบถามไปยังส่วนราชการนั้นก็พบสาเหตุว่ามีการเปลี่ยนแปลงเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบในเรื่องดังกล่าวของส่วนราชการนั้นและเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบงานคนใหม่ก็ไม่ทราบว่ามีความหมายบัญญัติว่าจะต้องมีการมอบอำนาจจึงไม่ได้ทำคำสั่งมอบอำนาจให้แก่หัวหน้าคณะผู้แทน

3.2.4.2 ความเห็นของผู้เขียนถึงสาเหตุที่ทำให้การมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนในต่างประเทศยังไม่ประสบผลเท่าที่ควร

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 ได้บัญญัติเพิ่มหมวด 7 ว่าด้วยการบริหารราชการในต่างประเทศ ตั้งแต่มาตรา 50/1-มาตรา 50/6 โดยได้บัญญัติให้อำนาจหัวหน้าคณะผู้แทนไว้อย่างชัดเจนในมาตรา 50/4 ดังนี้

“มาตรา 50/4 หัวหน้าคณะผู้แทนมีอำนาจและหน้าที่ดังนี้

- (1) บริหารราชการตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนของทางราชการ
- (2) บริหารราชการตามที่คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรมมอบหมาย

หรือตามที่นายกรัฐมนตรีสั่งการในฐานะหัวหน้ารัฐบาล

(3) บังคับบัญชาบุคคลในคณะผู้แทนและข้าราชการฝ่ายพลเรือนที่มีใช้บุคคลในคณะผู้แทนซึ่งประจำอยู่ในประเทศที่ตนมีอำนาจหน้าที่ เพื่อให้การปฏิบัติราชการเป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งของกระทรวง ทบวง กรม หรือมติของคณะรัฐมนตรี หรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล

(4) รายงานข้อเท็จจริงและความเห็นเกี่ยวกับผลการปฏิบัติราชการของบุคคลตาม (3) เพื่อประกอบการพิจารณาของผู้บังคับบัญชาของส่วนราชการต้นสังกัดเกี่ยวกับการแต่งตั้งและการเลื่อนขึ้นเงินเดือน”

นอกจากมาตรา 50/4 แล้ว ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารราชการในต่างประเทศ พ.ศ. 2552 ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 50/2<sup>51</sup> ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ โดยข้อ 16 ได้กำหนดขยายอำนาจหน้าที่ของหัวหน้าคณะผู้แทนตามมาตรา 50/4 ให้รวมถึงอำนาจและหน้าที่อื่น ๆ ด้วย ดังนี้

ข้อ 16 ระบุว่า “อำนาจและหน้าที่ของหัวหน้าคณะผู้แทนตามมาตรา 50/4 ให้รวมถึงอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้ด้วย

(1) ให้คำแนะนำหรือว่ากล่าวตักเตือนข้าราชการประจำการในต่างประเทศที่มีพฤติกรรมไม่เหมาะสม

(2) ส่งตัวกลับ ในกรณีข้าราชการประจำการในต่างประเทศ หรือบุคคลในครอบครัว หรือผู้ติดตามของข้าราชการประจำการในต่างประเทศกระทำละเมิดกฎหมายท้องถิ่น หรือกฎหมายระหว่างประเทศ หรือมีความประพฤติที่อาจกระทบต่อชื่อเสียงและศักดิ์ศรีของคณะผู้แทน

(3) พิจารณาเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการประจำการในต่างประเทศตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการประเภะนั้นตามที่ได้รับมอบอำนาจจากส่วนราชการเจ้าสังกัด

(4) ในกรณีข้าราชการประจำการในต่างประเทศผู้ใดกระทำผิดวินัยซึ่งเป็นกรณีที่เกินขอบอำนาจที่ได้รับมอบอำนาจตาม (3) ให้รายงานการกระทำผิดวินัยของข้าราชการผู้นั้นให้ส่วนราชการเจ้าสังกัดทราบเพื่อดำเนินการต่อไป เมื่อส่วนราชการเจ้าสังกัดดำเนินการไปแล้วได้ผลประการใดให้แจ้งกระทรวงการต่างประเทศทราบ

นอกจากนี้ ยังได้ระบุให้อำนาจหัวหน้าคณะผู้แทนในข้อ 17 ข้อ 18 ข้อ 19 และ ข้อ 20 ดังนี้

ข้อ 17 วรรคหนึ่งระบุว่า “ในการปฏิบัติราชการที่เป็นเรื่องสำคัญของหัวหน้าหน่วยงาน<sup>52</sup> ให้เสนอต่อหัวหน้าคณะผู้แทนในฐานะผู้บังคับบัญชาเพื่อทราบและพิจารณาสั่งการ...”

ข้อ 17 วรรคท้ายระบุว่า “ในการพิจารณาเกี่ยวกับการเลื่อนเงินเดือนหรือเลื่อนชั้นของหัวหน้าหน่วยงานและข้าราชการประจำการในต่างประเทศของแต่ละส่วนราชการประจำสถานทำการให้ส่วนราชการเจ้าสังกัดรับฟังการประเมินผลของหัวหน้าคณะผู้แทนประกอบด้วย..”

ซึ่งข้อนี้เป็นลักษณะ dual of command หัวหน้าส่วนราชการต้นสังกัดต้องฟังการประเมินผลของหัวหน้าคณะผู้แทนด้วย และหากการประเมินของหัวหน้าส่วนราชการไม่สอดคล้องกับที่หัวหน้าคณะผู้แทนประเมิน หัวหน้าส่วนราชการก็จะมีคำตอบที่อธิบายได้ด้วย

<sup>51</sup> มาตรา 50/2 ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 บัญญัติว่า “หัวหน้าคณะผู้แทนอาจมอบอำนาจให้บุคคลในคณะผู้แทนปฏิบัติราชการตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด”

<sup>52</sup> ตามข้อ 5 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารราชการในต่างประเทศ พ.ศ. 2552 คำว่า “หัวหน้าหน่วยงาน” หมายความว่า หัวหน้าหน่วยงานของแต่ละส่วนราชการประจำสถานทำการ และระบุคำนิยามของ “สถานทำการ” ว่าหมายความรวมถึง สถานเอกอัครราชทูต สถานกงสุลใหญ่ สถานกงสุล สถานรองกงสุล และส่วนราชการของกระทรวงการต่างประเทศจึงเรียกชื่อเป็นอย่างอื่นและปฏิบัติหน้าที่เช่นเดียวกันกับสถานเอกอัครราชทูตหรือสถานกงสุลใหญ่ รวมตลอดทั้งสำนักงานคณะผู้แทนถาวรหรือคณะผู้แทนไทย

ข้อ 18 ระบุว่า “หัวหน้าหน่วยงานต้องเข้าร่วมประชุมตามที่หัวหน้าคณะผู้แทนเรียกประชุมเพื่อรายงานผลการปฏิบัติราชการ ศึกษาในเรื่องการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ร่วมกัน ประสานงาน แก้ปัญหา และหารือข้อราชการทั่วไป และให้หัวหน้าคณะผู้แทนรายงานผลการประชุมและความคืบหน้าเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการไปยังกระทรวงการต่างประเทศ

ในกรณีที่หัวหน้าหน่วยงานผู้ใดไม่อาจเข้าร่วมประชุมได้ ให้รายงานเหตุผลความจำเป็นให้หัวหน้าคณะผู้แทนทราบ”

ข้อ 19 ระบุว่า “หัวหน้าหน่วยงานต้องควบคุมดูแลให้ข้าราชการในหน่วยงานปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายอย่างเต็มความสามารถ เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาและเพิ่มพูนประสิทธิภาพการปฏิบัติราชการ และปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบของรัฐผู้รับตามกฎหมายระหว่างประเทศ และธรรมเนียมประเพณีปฏิบัติทางการทูตและกงสุล”

ข้อ 20 ระบุว่า “ในกรณีที่หัวหน้าหน่วยงานผู้ใดไม่สามารถปฏิบัติราชการตามที่ได้รับมอบอำนาจจากหัวหน้าคณะผู้แทนได้อย่างมีประสิทธิภาพ หรือมีพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสม ให้หัวหน้าคณะผู้แทนรายงานข้อเท็จจริงให้ผู้บังคับบัญชาของส่วนราชการเจ้าสังกัดของหัวหน้าหน่วยงานผู้นั้นพิจารณาโดยไม่ชักช้า เพื่อดำเนินการแก้ไขปรับปรุงให้เหมาะสมหรือดำเนินการอื่นใดตามควรแก่กรณี”

ซึ่งตามบทบัญญัติมาตรา 50/4 ประกอบกับอำนาจที่ได้มอบให้แก่หัวหน้าคณะผู้แทนตามข้อ 16 ข้อ 17 ข้อ 18 ข้อ 19 และข้อ 20 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฉบับนี้เป็นอำนาจที่หัวหน้าคณะผู้แทนมีอย่างเต็มที่และเพียงพอในการบังคับบัญชาและให้คุณให้โทษแก่บุคคลในคณะผู้แทนซึ่งประกอบด้วยข้าราชการที่สังกัดกระทรวงการต่างประเทศ และข้าราชการของส่วนราชการอื่นที่มีสำนักงานอยู่ในต่างประเทศด้วย และเป็นหลักประกันที่ดีเพียงพอที่จะทำให้การบริหารราชการในต่างประเทศของหัวหน้าคณะผู้แทนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่าเมื่อหัวหน้าคณะผู้แทนมีอำนาจตามที่กฎหมายและระเบียบฯ ให้ไว้อย่างเพียงพอแล้ว การมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนในต่างประเทศซึ่งเป็นเพียงกลไกส่วนหนึ่งที่จะเป็นหลักประกันการบริหารราชการในต่างประเทศแบบบูรณาการของหัวหน้าคณะผู้แทนก็ควรจะเป็นไปอย่างราบรื่นตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ แต่เหตุผลที่ทำให้การมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนในต่างประเทศทั้งในช่วงที่ส่วนราชการที่มีสำนักงานในต่างประเทศมอบอำนาจให้แก่หัวหน้าคณะผู้แทน และในช่วงที่หัวหน้าคณะผู้แทนมอบอำนาจที่ได้รับมอบอำนาจต่อไปให้หัวหน้าสำนักงานในต่างประเทศยังไม่ราบรื่นและไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายที่บัญญัติไว้นั้น เจ้าหน้าที่กลุ่มพัฒนาระบบบริหารและผู้เขียนเห็นพ้องกันว่า ในส่วนของกระทรวงการต่างประเทศหัวหน้าคณะผู้แทนบางท่านอาจยังไม่ได้ตระหนักเพียงพอว่าตนมีอำนาจในการบริหารราชการในต่างประเทศแบบบูรณาการ โดยมีเครื่องมือตามกฎหมาย (ซึ่งได้แก่มาตรา 50/4 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฉบับนี้) ได้ให้อำนาจแก่หัวหน้าคณะผู้แทนเพียงพอในการบริหารราชการในต่างประเทศให้บรรลุวัตถุประสงค์จึงอาจยังไม่เห็นหรือไม่ตระหนักในประเด็นปัญหาในการมอบอำนาจอย่างเด่นชัด

นอกจากนี้ ผู้เขียนยังมีความเห็นเพิ่มเติมว่า แม้ว่าจะมีกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องที่เป็นหลักประกันในการบริหารราชการในต่างประเทศแบบบูรณาการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์แล้ว แต่ในข้อเท็จจริงกระทรวงการต่างประเทศก็ยังไม่มีความใส่ใจใคร่ได้ ทั้งนี้ อาจเนื่องจาก

วัฒนธรรมหรือปทัสถาน (norms) ในการทำงานของแต่ละส่วนราชการแตกต่างกันไป หรือแม้แต่จะอยู่ในส่วนราชการเดียวกัน แต่หน่วยงานต่าง ๆ ในส่วนราชการเดียวกันนั้นก็มีความวัฒนธรรมหรือปทัสถานในการทำงานไม่เหมือนกันเช่นกัน ตลอดจนในบริบทของสังคมไทยซึ่งเป็นสังคมที่พยายามหลีกเลี่ยงการเผชิญหน้าโดยมุ่งการแก้ปัญหาด้วยการประนีประนอมเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย ปัญหาการมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนในต่างประเทศก็เช่นกัน แม้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจฯ มีผลใช้บังคับมาเป็นระยะเวลานานพอสมควรแล้ว และได้วางกรอบการมอบอำนาจให้แก่หัวหน้าคณะผู้แทนปฏิบัติราชการแทนในต่างประเทศไว้ชัดเจนแล้วแต่ก็ยังไม่บรรลุผลเท่าที่ควร ดังนั้น แทนที่จะมีหนังสือแจ้งจากกระทรวงการต่างประเทศให้ส่วนราชการต่าง ๆ ที่มีสำนักงานในต่างประเทศต้องมอบอำนาจให้แก่หัวหน้าคณะผู้แทนตามพระราชกฤษฎีกามอบอำนาจ ฯ ก็อาจต้องมีการริเริ่มให้ความรู้เจ้าหน้าที่ของแต่ละส่วนราชการถึงความสำคัญของการมอบอำนาจตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ โดยอาจเป็นการจัดสัมมนาให้ความรู้ให้แก่ทั้งส่วนราชการ (ผู้มอบอำนาจ) และกระทรวงการต่างประเทศ (ผู้รับมอบอำนาจ) รวมทั้งสำนักงาน ก.พ.ร. อาจเข้ามามีส่วนร่วมในการให้ความรู้และตอบคำถามปัญหาในทางปฏิบัติให้แก่ทั้งผู้มอบอำนาจและผู้รับมอบอำนาจ ซึ่งการสร้างความรู้ (knowledge) และความตระหนักรู้ (awareness) จะนำไปสู่การปรับเปลี่ยนทัศนคติในเรื่องการหวงกั้นอำนาจของแต่ละส่วนราชการ รวมทั้งจะส่งผลให้ลดความระแวงต่อกัน อันจะทำให้มีความร่วมมือกันทำงานเพื่อประโยชน์ของประเทศในโดยรวม โดยเฉพาะนโยบายการต่างประเทศที่เป็นเอกภาพเดียวกัน

นอกจากนี้ บทบาทของหัวหน้าคณะผู้แทนก็มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งในการสร้างวัฒนธรรมการทำงานให้ลูกทีมซึ่งประกอบด้วยข้าราชการจากส่วนราชการอื่นด้วย ให้มีความไว้วางใจ เชื่อใจ เป็นที่ยอมรับของผู้ใต้บังคับบัญชา หากหัวหน้าคณะผู้แทนไม่เป็นที่ไว้วางใจหรือไม่เป็นที่ยอมรับจากหัวหน้าสำนักงานในต่างประเทศของส่วนราชการอื่น ก็ยากที่จะทำให้การมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของการมอบอำนาจได้

### 3.2.5 ปัญหาในช่วงการมอบอำนาจต่อของหัวหน้าคณะผู้แทนให้แก่หัวหน้าสำนักงานในต่างประเทศ (กรณีศึกษาสำนักงานส่งเสริมการค้าในต่างประเทศ)

กระทรวงพาณิชย์ได้มีหนังสือถึงปลัดกระทรวงการต่างประเทศตามหนังสือกระทรวงพาณิชย์ ที่ พณ. 0901.2/376 ลงวันที่ 26 มกราคม 2559<sup>53</sup> เรื่อง ขอแจ้งการมอบหมายอำนาจให้หัวหน้าคณะผู้แทนในต่างประเทศสั่งและปฏิบัติราชการแทนอธิบดีกรมส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ โดยหนังสือฉบับดังกล่าวได้แจ้งว่า “เพื่อให้การปฏิบัติราชการในต่างประเทศของกระทรวงพาณิชย์เป็นไปตามมาตรา 27 ของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจฯ กระทรวงพาณิชย์โดยกรมส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศได้จัดทำคำสั่งกรมส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ ที่ 16/2559 สั่ง ณ วันที่ 22 มกราคม 2559 เรื่อง มอบหมายให้หัวหน้าผู้แทนในต่างประเทศสั่งและปฏิบัติราชการแทนอธิบดีกรมส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศสำหรับสำนักงานส่งเสริมการค้าในต่างประเทศ<sup>54</sup> จำนวน 52 แห่ง และสำนักงานส่งเสริมการค้าในต่างประเทศปฏิบัติการกิจโดย

<sup>53</sup> เอกสารภายในของกลุ่มพัฒนาระบบบริหาร สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงการต่างประเทศ

<sup>54</sup> “สำนักงานส่งเสริมการค้าในต่างประเทศ” เป็นชื่อของสำนักงานในต่างประเทศของกรมส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ



ประจำการในสถานเอกอัครราชทูตไทยและสำนักงานกงสุลใหญ่ไทยในต่างประเทศจำนวน 8 แห่ง รวม 60 แห่ง จึงขอให้พิจารณาดำเนินการเรื่องการมอบอำนาจให้อัครราชทูต (ฝ่ายการพาณิชย์) อัครราชทูตที่ปรึกษา (ฝ่ายการพาณิชย์) กงสุล (ฝ่ายการพาณิชย์) และนักวิชาการพาณิชย์ชำนาญการพิเศษ (แล้วแต่กรณี) ซึ่งสังกัดกรมส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์ ที่ประจำการในต่างประเทศทั้ง 60 แห่ง และเมื่อดำเนินการเรียบร้อยแล้วให้แจ้งกระทรวงพาณิชย์ให้ทราบต่อไปด้วย”

โดยในคำสั่งกรมส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศที่ 16/2559 ดังกล่าวมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

1) อ้างเหตุผลการมอบอำนาจของอธิบดีกรมส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศให้แก่หัวหน้าคณะผู้แทนว่า เพื่อให้การบริหารราชการของสำนักงานส่งเสริมการค้าในต่างประเทศ จำนวน 52 แห่ง และสำนักงานส่งเสริมการค้าในต่างประเทศปฏิบัติการกิจโดยประจำการในสถานเอกอัครราชทูตไทยและสถานกงสุลใหญ่ไทยในต่างประเทศ จำนวน 8 แห่ง รวม 60 แห่ง สังกัดกรมส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและคล่องตัวยิ่งขึ้น

2) อ้างบทอาศัยอำนาจในการออกคำสั่ง โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 38 มาตรา 39 มาตรา 40 และมาตรา 50/5 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ และที่แก้ไขเพิ่มเติม พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจฯ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารราชการในต่างประเทศฯ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการการพัสดุฯ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ระเบียบกระทรวงพาณิชย์ว่าด้วยการบริหารกองทุนส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ พ.ศ. 2541 ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการบริหารการเบิกจ่ายเงินเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในการบริหารงานของส่วนราชการในต่างประเทศ พ.ศ. 2549 และระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการสำหรับข้าราชการซึ่งรับราชการประจำในต่างประเทศ พ.ศ. 2553

3) อธิบดีกรมส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศจึงมอบอำนาจเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล การบริหารการคลัง และการบริหารงานพัสดุ ให้หัวหน้าคณะผู้แทนในต่างประเทศที่มีสำนักงานส่งเสริมการค้าในต่างประเทศตั้งอยู่ หรือที่มีสำนักงานส่งเสริมการค้าในต่างประเทศตั้งอยู่ในเขตอาณา สั่งและปฏิบัติราชการแทนอธิบดีกรมส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศในเรื่องการบริหารงานคลัง การบริหารงานบุคคล และการบริหารงานพัสดุ

4) คำสั่งมอบอำนาจให้มีผลตั้งแต่วันที่ 1 มีนาคม พ.ศ. 2559 เป็นต้นไป

เมื่อได้รับคำสั่งมอบอำนาจของกรมส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศฉบับดังกล่าวแล้ว ต่อมากระทรวงต่างประเทศได้ร่างแบบคำสั่งของสถานเอกอัครราชทูต/สถานกงสุลใหญ่ในเรื่องการมอบอำนาจต่อของหัวหน้าคณะผู้แทนให้แก่หัวหน้าสำนักงานส่งเสริมการค้าในต่างประเทศ มีสาระสำคัญดังนี้

1) อ้างความเป็นมาของการทำคำสั่งมอบอำนาจว่า กรมส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศได้มีคำสั่งกรมส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศที่ 16/2559 ลงวันที่ 22 มกราคม 2559 เรื่องมอบหมายให้หัวหน้าคณะผู้แทนในต่างประเทศสั่งและปฏิบัติราชการแทนอธิบดีกรมส่งเสริมการค้าในต่างประเทศ และเพื่อให้การบริหารราชการของสำนักงานส่งเสริมการค้าในต่างประเทศ ซึ่งสังกัดกรมส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและคล่องตัวยิ่งขึ้น

2) อ่างบพาศัยอำนาจในการออกคำสั่งมอบอำนาจต่อให้แก่หัวหน้าสำนักงานส่งเสริมการค้าในต่างประเทศ โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 50/5 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ และที่แก้ไขเพิ่มเติม และมาตรา 7 มาตรา 8 และมาตรา 27 แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจฯ

3) ระบุให้เอกอัครราชทูต/กงสุลใหญ่/ผู้อำนวยการใหญ่สำนักงานการค้าและเศรษฐกิจไทย ในฐานะหัวหน้าคณะผู้แทนมอบอำนาจเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล การบริหารงานคลัง และการบริหารงานพัสดุ สำหรับภารกิจใน [ประเทศหรือเมืองในเขตภารกิจที่สำนักงานส่งเสริมการค้าในต่างประเทศตั้งอยู่] ให้แก่อัครราชทูต (ฝ่ายการพาณิชย์)/อัครราชทูตที่ปรึกษา (ฝ่ายการพาณิชย์)/กงสุล (ฝ่ายการพาณิชย์)/ผู้อำนวยการ/นักวิชาการพาณิชย์ชำนาญการพิเศษ [การเรียกชื่อหัวหน้าสำนักงานขึ้นอยู่กับตำแหน่งของหัวหน้าสำนักงานในแต่ละสำนักงาน] ประจำสำนักงานส่งเสริมการค้าในต่างประเทศ ณ (ชื่อเมือง)/สำนักงานส่งเสริมการค้าในต่างประเทศปฏิบัติการกิจโดยประจำการในสถานเอกอัครราชทูต ณ (ชื่อเมืองหลวงของประเทศนั้น)/สถานกงสุลใหญ่ ณ (ชื่อเมืองที่สถานกงสุลใหญ่ตั้งอยู่) โดยให้มีขอบเขตและรายละเอียดของเรื่องและภารกิจที่มอบอำนาจให้เป็นไปตามคำสั่งกรมส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ ที่ 16/2559 เรื่อง มอบหมายให้หัวหน้าคณะผู้แทนในต่างประเทศสั่งและปฏิบัติราชการแทนอธิบดีกรมส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งสั่ง ณ วันที่ 22 มกราคม 2559]

อย่างไรก็ตาม เมื่อยกร่างคำสั่งมอบอำนาจของหัวหน้าคณะผู้แทนให้แก่หัวหน้าสำนักงานส่งเสริมการค้าในต่างประเทศแล้วปรากฏว่าการจัดทำคำสั่งมอบอำนาจต่อไปไม่ได้ง่ายและสะดวกเพราะมีข้อเท็จจริงเพิ่มขึ้นมาว่าเขตกงสุลของสถานกงสุลใหญ่ที่กำกับดูแลสำนักงานส่งเสริมการค้าในต่างประเทศบางแห่งไม่สอดคล้องกับเขตภารกิจบางเขตภารกิจของสำนักงานส่งเสริมการค้าในต่างประเทศ กล่าวคือ เขตกงสุลของบางสถานกงสุลใหญ่ซึ่งจะมอบอำนาจต่อไปนั้นไม่ครอบคลุมเขตภารกิจของสำนักงานส่งเสริมการค้าในต่างประเทศทั้งหมดโดยยังมีเขตภารกิจของสำนักงานส่งเสริมการค้าในต่างประเทศบางเมืองที่ไม่อยู่ในการกำกับดูแลของสถานกงสุลใหญ่และไม่ได้อยู่ในเขตกงสุลของสถานกงสุลใหญ่นั้น จึงมีปัญหาว่าจะให้ผู้ใดเป็นผู้มีอำนาจในการมอบอำนาจต่อให้แก่หัวหน้าสำนักงานส่งเสริมการค้าในต่างประเทศ สำหรับการปฏิบัติการกิจของสำนักงานการค้าในต่างประเทศในเมืองนั้น

ปัญหานี้เป็นปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจของผู้มอบอำนาจ กล่าวคือ หัวหน้าคณะผู้แทนที่จะสามารถมอบอำนาจต่อให้แก่อัครราชทูต (ฝ่ายการพาณิชย์)/อัครราชทูตที่ปรึกษา (ฝ่ายการพาณิชย์)/กงสุล (ฝ่ายการพาณิชย์)/ผู้อำนวยการ/นักวิชาการพาณิชย์ชำนาญการพิเศษของสำนักงานส่งเสริมการค้าในต่างประเทศตามคำสั่งมอบอำนาจฉบับนี้ จะต้องเป็นเอกอัครราชทูต/กงสุลใหญ่ ซึ่งสถานเอกอัครราชทูต/สถานกงสุลใหญ่ มีเขตอาณาหรือเขตกงสุล (แล้วแต่กรณี) สอดคล้องกับเขตภารกิจของสำนักงานส่งเสริมการค้าในต่างประเทศนั้นด้วย ดังนั้น ในกรณีที่สำนักงานส่งเสริมการค้าในต่างประเทศมีเขตภารกิจไม่สอดคล้องกับเขตอาณาหรือเขตกงสุลของสถานเอกอัครราชทูต/สถานกงสุลใหญ่จึงอาจแก้ปัญหามีทางเลือก 2 แนวทางหรือดำเนินการผสมผสานกัน กล่าวคือ

1) แนวทางที่ 1 ในกรณีที่สำนักงานส่งเสริมการค้าในต่างประเทศมีเขตภารกิจภายใต้เขตอาณาของสถานเอกอัครราชทูต/เขตกงสุลของสถานกงสุลใหญ่มากกว่าหนึ่งแห่ง สำนักงาน

ส่งเสริมการค้าในต่างประเทศจะต้องได้รับมอบอำนาจจากสถานเอกอัครราชทูต/สถานกงสุลใหญ่ทุกแห่งที่เกี่ยวข้องที่มีเขตอาณาหรือเขตกงสุลครอบคลุม ซึ่งผู้มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบ (ได้แก่กลุ่มพัฒนาระบบบริหาร สำนักงานปลัดกระทรวง) อาจจัดทำตารางว่าสถานเอกอัครราชทูต/สถานกงสุลใหญ่แต่ละแห่งจะต้องจัดทำคำสั่งมอบอำนาจให้แก่สำนักงานส่งเสริมการค้าในต่างประเทศแห่งใดบ้าง เพื่อช่วยให้การจัดทำคำสั่งของสถานเอกอัครราชทูต/สถานกงสุลใหญ่มีความชัดเจนยิ่งขึ้น หรือ

2) แนวทางที่ 2 ในกรณีที่สำนักงานส่งเสริมการค้าในต่างประเทศอยู่ภายใต้ทั้งสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ในประเทศเดียวกัน อาทิ สหรัฐอเมริกา จีน หรืออินเดีย อาจพิจารณามอบหมายให้เอกอัครราชทูตประจำประเทศนั้นในฐานะหัวหน้าคณะผู้แทนเป็นผู้มอบอำนาจให้แก่หัวหน้าสำนักงานส่งเสริมการค้าในต่างประเทศทุกแห่งในประเทศนั้นก็ได้ เพื่อความสะดวกรวดเร็วและมีประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการเนื่องจากสถานเอกอัครราชทูตมีเขตอาณาครอบคลุมทั่วทั้งประเทศอยู่แล้ว อย่างไรก็ตาม อาจต้องคำนึงความเกี่ยวพันและสายการบังคับบัญชาและการปฏิบัติราชการระหว่างสถานเอกอัครราชทูต/สถานกงสุลใหญ่ กับสำนักงานส่งเสริมการค้าในต่างประเทศประกอบด้วย อาทิเช่น

ก. แทนที่เอกอัครราชทูตที่ประจำในประเทศนั้นมอบอำนาจให้แก่หัวหน้าสำนักงานส่งเสริมการค้าในต่างประเทศทุกแห่งก็อาจให้สถานกงสุลใหญ่ที่มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลสำนักงานส่งเสริมการค้าในต่างประเทศนั้นมอบอำนาจต่อให้แก่หัวหน้าสำนักงานส่งเสริมการค้าในต่างประเทศเฉพาะการปฏิบัติราชการของสำนักงานส่งเสริมการค้าในต่างประเทศในเมืองที่ตนมีเขตภารกิจและสถานกงสุลใหญ่มีเขตกงสุลครอบคลุมไปถึง ส่วนในเมืองที่อยู่ในเขตภารกิจของสำนักงานส่งเสริมการค้าในต่างประเทศที่เขตกงสุลของสถานกงสุลใหญ่ครอบคลุมไปไม่ถึงก็อาจแก้ปัญหาให้เอกอัครราชทูตที่มีเขตอาณาครอบคลุมทั่วประเทศอยู่แล้วมอบอำนาจต่อการปฏิบัติราชการของสำนักงานส่งเสริมการค้าในต่างประเทศในเมืองที่เหลืออยู่ (เมืองที่สถานกงสุลใหญ่นั้นมีเขตภารกิจครอบคลุมไปไม่ถึง) ให้แก่หัวหน้าสำนักงานส่งเสริมการค้าในต่างประเทศนั้น หรือ

ข. กรณีสำนักงานส่งเสริมการค้าในต่างประเทศมีเขตภารกิจคร่อมอยู่ในเขตกงสุลของสถานกงสุลใหญ่ตั้งแต่ 2 แห่งขึ้นไป อาทิเช่น

ข (1) สำนักงานส่งเสริมการค้าในต่างประเทศ ณ นครคุนหมิงมีเขตภารกิจครอบคลุมมณฑลยูนนาน มณฑลชิงไห่ เขตปกครองตนเองทิเบต และเขตปกครองตนเองซินเจียง

ข (2) สำนักงานส่งเสริมการค้าในต่างประเทศ ณ นครหนานหนิงมีเขตภารกิจครอบคลุมมณฑลกวางซี มณฑลกุ้ยโจว และมณฑลหูหนาน

ข (3) ในขณะที่สถานกงสุลใหญ่ ณ นครคุนหมิง มีเขตกงสุลครอบคลุมมณฑลยูนนาน มณฑลกุ้ยโจว และมณฑลหูหนาน และ

ข (4) สถานกงสุลใหญ่ ณ นครหนานหนิง มีเขตกงสุลครอบคลุมเฉพาะมณฑลกวางซี

จากข้อเท็จจริงตาม ข (1)-ข (4) จะเห็นถึงความแตกต่างกันในเขตกงสุลของสถานกงสุลใหญ่ในแต่ละแห่งและเขตภารกิจของสำนักงานการค้าในต่างประเทศในแต่ละแห่งแนวทางแก้ปัญหาทั้งในทางบริหารและทางกฎหมายในกรณีนี้ก็อาจทำได้ ดังนี้

(1) ให้กงสุลใหญ่ ณ นครคุนหมิง มีหนังสือมอบอำนาจต่อให้แก่กงสุล (ฝ่ายการพาณิชย์) ประจำสำนักงานส่งเสริมการค้าในต่างประเทศ ณ นครคุนหมิง สำหรับภารกิจของสำนักงานส่งเสริมการค้าในต่างประเทศ ณ นครคุนหมิง ที่ต้องปฏิบัติในมณฑลยูนนาน

(2) ให้กงสุลใหญ่ ณ นครหนานหนิง มีหนังสือมอบอำนาจต่อให้แก่ นักวิชาการพาณิชย์ชำนาญการพิเศษประจำสำนักงานส่งเสริมการค้าในต่างประเทศ ณ นครหนานหนิง สำหรับภารกิจของสำนักงานส่งเสริมการค้าในต่างประเทศ ณ นครหนานหนิง ที่ต้องปฏิบัติในมณฑลกว่างซี

(3) ให้กงสุลใหญ่ ณ นครคุนหมิง มีหนังสือมอบอำนาจต่อให้แก่ นักวิชาการพาณิชย์ชำนาญการพิเศษประจำสำนักงานส่งเสริมการค้าในต่างประเทศ ณ นครหนานหนิง อีกหนึ่งฉบับ สำหรับภารกิจของสำนักงานส่งเสริมการค้าในต่างประเทศ ณ นครหนานหนิง ที่ต้องปฏิบัติในมณฑลกุ้ยโจวและมณฑลหูหนานซึ่งสถานกงสุลใหญ่ ณ นครคุนหมิงมีเขตกงสุลครอบคลุมอยู่ และ

(4) ให้เอกอัครราชทูต ณ กรุงปักกิ่ง มีหนังสือมอบอำนาจต่อให้แก่กงสุล (ฝ่ายการพาณิชย์) ประจำสำนักงานส่งเสริมการค้าในต่างประเทศ ณ นครคุนหมิง สำหรับภารกิจของสำนักงานส่งเสริมการค้าในต่างประเทศ ณ นครคุนหมิง ที่ต้องปฏิบัติในมณฑลชิงไห่ เขตปกครองตนเองทิเบต และเขตปกครองซินเจียง ทั้งนี้ เนื่องจากไม่มีสถานกงสุลใหญ่ใดมีเขตกงสุลครอบคลุมมณฑลและเขตปกครองตนเองดังกล่าวจึงต้องให้เอกอัครราชทูต ณ กรุงปักกิ่ง ซึ่งมีเขตอาณาครอบคลุมทั้งสาธารณรัฐประชาชนจีนเป็นผู้มอบอำนาจ

ค. กรณีสำนักงานส่งเสริมการค้าในต่างประเทศมีเขตภารกิจที่อยู่ในเขตกงสุลของสถานกงสุลใหญ่ 1 แห่ง และมีเขตภารกิจในบางเมืองไม่อยู่ในเขตกงสุลของสถานกงสุลใหญ่เลย อาทิเช่น

ค (1) สำนักงานส่งเสริมการค้าในต่างประเทศ ณ นครกว่างโจว มีเขตภารกิจครอบคลุมมณฑลกว่างตง มณฑลไห่หนาน และมณฑลหูเป่ย์

ค (2) ในขณะที่สถานกงสุลใหญ่ ณ นครกว่างโจว มีเขตกงสุลเฉพาะครอบคลุมมณฑลกว่างตงและมณฑลไห่หนาน

แนวทางแก้ปัญหาในกรณีนี้ก็อาจดำเนินการ ดังนี้

(1) ให้สถานกงสุลใหญ่ ณ นครกว่างโจวมีหนังสือมอบอำนาจต่อให้แก่กงสุล (ฝ่ายการพาณิชย์) ประจำสำนักงานการค้าในต่างประเทศ ณ นครกว่างโจว สำหรับภารกิจของสำนักงานส่งเสริมการค้าในต่างประเทศ ณ นครกว่างโจว ที่ต้องปฏิบัติในมณฑลกว่างตงและมณฑลไห่หนาน

(2) สำหรับมณฑลหูเป่ย์นั้นไม่ปรากฏว่ามีสถานกงสุลใหญ่ใดในสาธารณรัฐประชาชนจีนมีเขตกงสุลครอบคลุมดูแลอยู่ ดังนั้น ก็ต้องให้เอกอัครราชทูต ณ กรุงปักกิ่ง ซึ่งมีเขตอาณาครอบคลุมทั่วทั้งสาธารณรัฐประชาชนจีน มีหนังสือมอบอำนาจต่อให้แก่กงสุล (ฝ่ายการพาณิชย์) ประจำสำนักงานการค้าในต่างประเทศ ณ นครกว่างโจว สำหรับภารกิจของสำนักงานส่งเสริมการค้าในต่างประเทศ ณ นครกว่างโจว ที่ต้องปฏิบัติในมณฑลหูเป่ย์ เป็นต้น

จากตัวอย่างปัญหาที่ยกมาข้างต้นจะเห็นได้ว่าเมื่อหัวหน้าคณะผู้แทนได้รับมอบอำนาจจากส่วนราชการที่มีสำนักงานในต่างประเทศแล้ว การมอบอำนาจต่อของหัวหน้าคณะผู้แทนให้แก่หัวหน้าสำนักงานในต่างประเทศของส่วนราชการนั้น ๆ ค่อนข้างยุ่งยากพอสมควร ในกรณีที่

เขตอาณาของสถานเอกอัครราชทูต/เขตกงสุลของสถานกงสุลใหญ่ไม่ได้สอดคล้องกับเขตภารกิจของสำนักงานในต่างประเทศนั้น ๆ ทั้งนี้ เพราะโดยหลักกฎหมายว่าด้วยการมอบอำนาจดังกล่าวมาแล้วในบทที่ 2 ผู้มอบอำนาจจะมอบอำนาจใดให้แก่ผู้รับมอบอำนาจ ผู้มอบอำนาจจะต้องมีอำนาจนั้นก่อน ในกรณีหากหัวหน้าคณะผู้แทน เช่น กงสุลใหญ่ซึ่งมีอำนาจกำกับดูแลภารกิจของสำนักงานในต่างประเทศของส่วนราชการนั้นและแม้สำนักงานในต่างประเทศนั้นมีสถานที่ทำการตั้งอยู่ภายในสถานกงสุลใหญ่นั้นตามหลัก One Roof Policy แต่หากมีเมืองใดที่อยู่ในเขตภารกิจของสำนักงานในต่างประเทศไม่อยู่ในเขตกงสุลที่สถานกงสุลใหญ่นั้นมีอำนาจดูแล กงสุลใหญ่ผู้นั้นก็ไม่มีอำนาจมอบอำนาจการปฏิบัติราชการของสำนักงานในต่างประเทศในเมืองนั้น ๆ ได้ จึงต้องให้กงสุลใหญ่ของสถานกงสุลใหญ่แห่งอื่นที่มีเขตกงสุลครอบคลุมดูแลเมืองนั้นเป็นผู้มอบอำนาจ หรือหากไม่มีกงสุลใหญ่ของสถานกงสุลใหญ่ใดเลยที่มีเขตภารกิจครอบคลุมเมืองนั้น ก็จำเป็นต้องให้เอกอัครราชทูตซึ่งกำกับดูแลสถานเอกอัครราชทูตซึ่งมีเขตอาณาครอบคลุมทั้งประเทศนั้นเป็นผู้มอบอำนาจให้หัวหน้าสำนักงานในต่างประเทศสำหรับการปฏิบัติภารกิจของสำนักงานในต่างประเทศในเมืองนั้น

ดังนั้น จึงเป็นภารกิจที่ค่อนข้างหนักของกลุ่มพัฒนาระบบบริหารที่จะต้องจัดทำตารางการมอบอำนาจสำหรับสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ที่มีเขตอาณา/เขตกงสุล (แล้วแต่กรณี) ให้สอดคล้องกับเขตภารกิจของสำนักงานในต่างประเทศของส่วนราชการต่าง ๆ ที่มอบอำนาจให้หัวหน้าคณะผู้แทน

ดังที่ได้กล่าวถึงปัญหาทั้งหลายเกี่ยวกับการมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนในต่างประเทศตามมาตรา 27 ของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจฯ ทั้งในช่วงของการมอบอำนาจของส่วนราชการที่มีสำนักงานอยู่ในต่างประเทศให้แก่หัวหน้าคณะผู้แทนและในช่วงการมอบอำนาจต่อของหัวหน้าคณะผู้แทนให้แก่หัวหน้าสำนักงานในต่างประเทศของส่วนราชการนั้น ๆ จะเห็นได้ว่ามีปัญหาอีกหลายประการที่ยังรอการแก้ไขให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ซึ่งการแก้ปัญหาดังกล่าวจะสำเร็จไม่ได้หากไม่ได้รับความร่วมมือจากส่วนราชการอื่นในฐานะผู้มอบอำนาจ และกระทรวงการต่างประเทศ (รวมทั้งสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่) ในฐานะผู้รับมอบอำนาจ รวมทั้งส่วนราชการที่ทำหน้าที่เป็นผู้ดูแลและกำกับ (regulator) ให้การมอบอำนาจเป็นไปตามวัตถุประสงค์และหลักเกณฑ์ที่กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกำหนด และการบริหารราชการในต่างประเทศแบบบูรณาการจะบรรลุผลไม่ได้หากยังขาดการปฏิบัติให้ถูกต้องสมบูรณ์ตามกฎหมายในช่วง “การมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนในต่างประเทศ”

## บทที่ 4

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### 4.1 สรุปผลการศึกษา

การศึกษาส่วนบุคคลในเรื่องการมอบอำนาจของส่วนราชการที่มีสำนักงานในต่างประเทศให้แก่หัวหน้าคณะผู้แทนสั่งและปฏิบัติราชการแทนในต่างประเทศนี้ ได้บรรลุวัตถุประสงค์การศึกษาดังนี้

1) ได้รวบรวมหลักเกณฑ์ของกฎหมายแม่บท (ได้แก่ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ) และกฎหมายลำดับรอง (ได้แก่ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจฯ) ตลอดจนระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องซึ่งกระจัดกระจายอยู่ในที่ต่าง ๆ ซึ่งยากแก่การค้นคว้าในเวลาอันสั้นของผู้ปฏิบัติงานมารวบรวมไว้ในที่เดียวกัน อันเป็นการสะดวกต่อส่วนราชการที่เกี่ยวข้องและเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการนั้น ๆ ในการค้นคว้าและศึกษาเพิ่มเติม นอกจากนี้ ยังเป็นการกระตุ้นเตือนให้ส่วนราชการที่เป็นผู้มอบอำนาจและส่วนราชการที่เป็นผู้รับมอบอำนาจ รวมถึงเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับเรื่องนี้ในส่วนราชการต่าง ๆ ได้ทราบว่าได้มีกฎหมายบัญญัติให้ส่วนราชการทั้งปวงที่มีสำนักงานในต่างประเทศมีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องมอบอำนาจทั้งปวงในการปฏิบัติราชการของสำนักงานในต่างประเทศของส่วนราชการนั้นให้แก่หัวหน้าคณะผู้แทน อีกทั้งการศึกษาในเรื่องนี้ยังได้อธิบายและวิเคราะห์บทบัญญัติกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องดังกล่าวเพื่อให้ผู้อ่านได้เข้าใจดียิ่งขึ้นว่าผู้มอบอำนาจและผู้รับมอบอำนาจมีอำนาจหน้าที่ในเรื่องเกี่ยวกับการมอบอำนาจอย่างไรบ้าง มีระเบียบวิธีการปฏิบัติในการมอบอำนาจอย่างไร เพื่อให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ตามกฎหมายและเมื่อมีการมอบอำนาจแล้วผลการมอบอำนาจเป็นอย่างไร ตลอดจนถ้อยคำใดที่กฎหมายกำหนดไว้ยังไม่ชัดเจนก็นำคำอธิบายขยายความโดยหน่วยงานที่มีอำนาจในการตีความมาระบุไว้ให้ศึกษาทำความเข้าใจ

2) ได้ชี้ให้เห็นถึงปัญหาเกี่ยวกับการมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนในต่างประเทศว่า แม้จะมีพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจฯ ซึ่งมีผลใช้บังคับมาตั้งแต่วันที่ 23 พฤศจิกายน 2550 เหตุใดส่วนราชการต่าง ๆ ที่มีสำนักงานในต่างประเทศยังมอบอำนาจให้แก่หัวหน้าคณะผู้แทนเพียง 8 แห่ง ปัญหาที่แท้จริงเกิดจากอะไร ซึ่งจากการศึกษาเอกสารราชการที่ปรากฏอยู่ก็ไม่พบถึงสาเหตุที่แท้จริง ผู้เขียนได้ศึกษาเพิ่มเติมเพื่อหาสาเหตุที่แท้จริงโดยการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ของกลุ่มพัฒนาระบบบริหาร สำนักงานปลัดกระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรง ซึ่งเห็นว่าสาเหตุสำคัญ 3 ประการที่ส่วนราชการอื่น ๆ ยังไม่ได้มอบอำนาจในการปฏิบัติราชการแทนในต่างประเทศให้แก่หัวหน้าคณะผู้แทน กล่าวคือ (1) ความไม่ตระหนักรู้ของเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการมอบอำนาจให้แก่หัวหน้าคณะผู้แทนของส่วนราชการต่าง ๆ ว่ามีมาตรา 27 ของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจฯ บังคับให้ส่วนราชการนั้น ๆ ต้องมอบอำนาจในการปฏิบัติราชการแทนในต่างประเทศให้แก่หัวหน้าคณะผู้แทน (2) ส่วนราชการนั้น ๆ อาจตรวจสอบ

กฎหมายที่ตนรักษาการแล้ว พบว่ามีกฎหมายกำหนดการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น หรือได้มีการห้ามมอบอำนาจไว้ ส่วนราชการนั้นจึงไม่ได้ทำการมอบอำนาจให้แก่หัวหน้าคณะผู้แทน หรือ (3) ส่วนราชการบางแห่งมีการเปลี่ยนแปลงเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบ ซึ่งเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบคนใหม่ไม่ทราบว่ามิพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจฯ ต้องปฏิบัติ อันทำให้ไม่มีความต่อเนื่องในการทำคำสั่งมอบอำนาจให้แก่หัวหน้าคณะผู้แทน

3) แม้ส่วนราชการบางแห่งได้มอบอำนาจให้แก่หัวหน้าคณะผู้แทนแล้วแต่ก็ไม่ได้มอบอำนาจทั้งปวงให้แก่หัวหน้าคณะผู้แทนในการปฏิบัติราชการตามภารกิจปกติของส่วนราชการนั้นที่ต้องดำเนินการในต่างประเทศในเรื่องการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการ หรือการดำเนินการอื่นตามที่กฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ คำสั่ง หรือมติคณะรัฐมนตรีกำหนดไว้ เว้นแต่มีกฎหมาย กฎ คำสั่ง ระเบียบปฏิบัติราชการกำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่นหรือห้ามการมอบอำนาจไว้ (ตาม ก.พ.ร. ได้ตีความและให้แนวทางไว้) หลายส่วนราชการมอบอำนาจให้แก่หัวหน้าคณะผู้แทนเฉพาะเรื่องการบริหารงานคลัง การบริหารงานบุคคล และการบริหารงานพัสดุ บางส่วนราชการได้มอบอำนาจให้ในเรื่องการบริหารงานคลัง การเบิกจ่ายงบประมาณโดยจำกัดวงเงินไว้ว่าหัวหน้าคณะผู้แทนมีอำนาจอนุมัติได้ไม่เกินวงเงินเท่าใดหรือจำกัดการอนุมัติการจัดซื้อจัดจ้างตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ซึ่งให้อนุมัติได้ไม่เกินวงเงินครั้งละเท่าใด เป็นต้น

การมอบอำนาจโดยจำกัดในลักษณะนี้เห็นได้ว่าไม่สอดคล้องกับกับวัตถุประสงค์ที่แท้จริงและหลักเกณฑ์ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจฯ ที่มุ่งประสงค์ให้มีการมอบอำนาจทั้งปวงที่สำนักงานในต่างประเทศนั้นต้องปฏิบัติตามภารกิจประจำให้แก่หัวหน้าคณะผู้แทนซึ่งเป็นหัวหน้าซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดในคณะผู้แทนรวมทั้งเป็นหัวหน้าทีมประเทศไทย ทั้งนี้ เพื่อให้หัวหน้าคณะผู้แทนมีอำนาจอย่างเต็มที่ในฐานะทูต CEO ในการบริหารการปฏิบัติราชการของทีมประเทศไทยให้มีเอกภาพ ทั้งเอกภาพในแผนยุทธศาสตร์ร่วมกัน (Unified Work Plan) เอกภาพของโครงสร้างสำนักงาน (Unified Structure) และเอกภาพในการบังคับบัญชา (Unified Command) อีกทั้งยังไม่สอดคล้องกับแนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีซึ่งปรากฏตามมาตรา 10 วรรคสองของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีซึ่งบัญญัติให้ส่วนราชการมีหน้าที่สนับสนุนการปฏิบัติราชการของหัวหน้าคณะผู้แทนในต่างประเทศเพื่อให้การบริหารราชการแบบบูรณาการในต่างประเทศสามารถใช้อำนาจตามกฎหมายได้ครบถ้วนตามความจำเป็นและการบริหารราชการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

4) ส่วนราชการที่ได้มอบอำนาจให้แก่หัวหน้าคณะผู้แทนแล้วยังไม่ได้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การมอบอำนาจตามมาตรา 7 ของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจฯ ซึ่งกำหนดหน้าที่ให้ผู้มอบอำนาจต้องปฏิบัติตามที่ระบุในมาตรา 7 (1)-(4) ในเรื่องกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการใช้อำนาจของหัวหน้าคณะผู้แทนผู้รับมอบอำนาจ จัดให้มีระบบการตรวจสอบและรายงานผลการใช้อำนาจของหัวหน้าคณะผู้แทนผู้รับมอบอำนาจ กำกับดูแลและแนะนำการใช้อำนาจของหัวหน้าคณะผู้แทนผู้รับมอบอำนาจ ตลอดจนจัดทำบัญชีการมอบอำนาจเสนอผู้บังคับบัญชา

5) ส่วนราชการบางแห่งยังปฏิบัติไม่ถูกต้องขั้นตอนการมอบอำนาจตามที่มาตรา 50/6 ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ บัญญัติไว้ กล่าวคือ เมื่อส่วนราชการได้มีคำสั่ง

มอบอำนาจในการปฏิบัติราชการแทนให้แก่หัวหน้าคณะผู้แทนแล้วก็ได้ส่งคำสั่งมอบอำนาจนั้นไปให้หัวหน้าคณะผู้แทนที่มีอำนาจหน้าที่กำกับสำนักงานในต่างประเทศของส่วนราชการนั้นโดยตรง โดยไม่ได้แจ้งการมอบอำนาจนั้นผ่านกระทรวงการต่างประเทศซึ่งทำให้กระทรวงการต่างประเทศในฐานะส่วนราชการต้นสังกัดและเป็นผู้บังคับบัญชาโดยตรงของหัวหน้าคณะผู้แทนไม่ทราบและไม่เห็นภาพรวมของการมอบอำนาจทั้งหลายของส่วนราชการต่าง ๆ ซึ่งโดยหลักการแล้วกระทรวงการต่างประเทศจะต้องทราบการปฏิบัติราชการของส่วนราชการในต่างประเทศทั้งหมด ทั้งในส่วน of ส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงการต่างประเทศและสำนักงานในต่างประเทศที่สังกัดส่วนราชการอื่น ทั้งนี้ เพื่อตอบสนองต่อแนวคิด วัตถุประสงค์ และการปฏิบัติราชการของการบริหารราชการในต่างประเทศแบบบูรณาการโดยตรง ซึ่งการปฏิบัติตามมาตรา 50/6 เป็นหน้าที่ตามกฎหมายของผู้มอบอำนาจที่จะต้องปฏิบัติตามที่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ บัญญัติไว้โดยเคร่งครัด และการไม่ปฏิบัติตามก็จะส่งผลเชิงลบในการควบคุมดูแลการบริหารราชการในต่างประเทศแบบบูรณาการในภาพรวม

6) ปัญหาในช่วงการมอบอำนาจต่อของหัวหน้าคณะผู้แทนให้แก่หัวหน้าสำนักงานในต่างประเทศยังเป็นปัญหาสำคัญปัญหาหนึ่งที่จะต้องแก้ไข หากเขตอาณา/เขตงสูลของสถานเอกอัครราชทูตหรือสถานกงสุลใหญ่ (แล้วแต่กรณี) สอดคล้องตรงกันกับเขตภารกิจของสำนักงานในต่างประเทศของส่วนราชการนั้น ๆ การมอบอำนาจต่อของหัวหน้าคณะผู้แทนก็ย่อมทำได้ง่ายและสะดวก แต่ในความเป็นจริงแล้วโดยส่วนใหญ่ปรากฏว่าเขตอาณา/เขตงสูลของสถานเอกอัครราชทูตหรือสถานกงสุลใหญ่ (แล้วแต่กรณี) ไม่ได้สอดคล้องตรงกันกับเขตภารกิจของสำนักงานในต่างประเทศของส่วนราชการนั้น ๆ จึงเป็นงานที่ค่อนข้างยุ่งยากและใช้เวลาที่กระทรวงการต่างประเทศต้องทำการศึกษาเขตอาณาของสถานเอกอัครราชทูตและเขตงสูลของสถานกงสุลใหญ่ว่าครอบคลุมเมืองใดบ้าง โดยศึกษาเทียบเคียงกับเขตภารกิจของสำนักงานในต่างประเทศของแต่ละส่วนราชการที่มอบอำนาจการปฏิบัติราชการแทนในต่างประเทศให้แก่เอกอัครราชทูตหรือกงสุลใหญ่ในฐานะหัวหน้าคณะผู้แทนด้วยว่ามีเขตภารกิจครอบคลุมเมืองใดบ้างในประเทศนั้น ๆ และเพื่อให้เกิดความสะดวกก็อาจต้องจัดทำตารางเทียบเคียงระหว่างเขตอาณาเขตงสูล และเขตภารกิจ และพิจารณาถึงความใกล้ชิดของสายการบังคับบัญชาและความเหมาะสมว่าจะให้สถานเอกอัครราชทูตหรือสถานกงสุลใหญ่ ณ เมืองใด มอบอำนาจต่อให้แก่หัวหน้าสำนักงานในต่างประเทศที่มีเขตภารกิจครอบคลุมเมืองใด และในกรณีที่ในประเทศนั้นไม่มีสถานกงสุลใหญ่ใดมีเขตงสูลครอบคลุมเมืองบางเมืองที่สำนักงานในต่างประเทศนั้นมีเขตภารกิจครอบคลุมอยู่ก็อาจจำเป็นที่จะต้องแก้ปัญหาให้เอกอัครราชทูตที่มีอำนาจดูแลสถานเอกอัครราชทูตซึ่งมีเขตอาณาครอบคลุมทั้งประเทศของประเทศนั้นมอบอำนาจต่อให้หัวหน้าสำนักงานในต่างประเทศในการปฏิบัติราชการในเมืองที่เหลืออยู่นั้น

7) การมอบอำนาจให้หัวหน้าคณะผู้แทนปฏิบัติราชการแทนในต่างประเทศ ไม่รวมถึงรัฐวิสาหกิจ เนื่องจากพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจฯ ใช้บังคับกับส่วนราชการเท่านั้น รัฐวิสาหกิจไม่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายดังกล่าว



## 4.2 ข้อเสนอแนะ

### 4.2.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1) มีความจำเป็นต้องสร้างความตระหนักรู้ถึงความสำคัญของการที่ส่วนราชการที่มีสำนักงานในต่างประเทศต้องมอบอำนาจในการปฏิบัติราชการแทนในต่างประเทศให้แก่หัวหน้าคณะผู้แทนและต้องให้ส่วนราชการต่าง ๆ เหล่านั้นรับทราบด้วยว่าการมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการในต่างประเทศเป็น “หน้าที่” ของส่วนราชการนั้นจะต้องดำเนินการตามกฎหมายทั้งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจฯ

สำหรับวิธีการสร้างความตระหนักรู้ดังกล่าวตามวรรคก่อน ก็อาจจัดทำในลักษณะการจัดประชุมส่วนราชการที่เกี่ยวข้องทั้งหมดรวมทั้งกระทรวงการต่างประเทศ หรือการจัดสัมมนาโดยเชิญเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการจัดทำคำสั่งมอบอำนาจนั้น ๆ เข้าร่วมประชุมหรือสัมมนาและให้ความรู้ด้านกฎหมายทั้งกฎหมายแม่บทและกฎหมายลำดับรองตลอดจนระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องว่ามีกฎหมาย กฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับการมอบอำนาจอะไรบ้าง และส่วนราชการนั้น ๆ มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้องอย่างไรบ้าง และนำผลที่ได้จากการประชุมหรือสัมมนานั้นไปถ่ายทอดให้กับผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจในส่วนราชการของตนต่อไป

นอกจากนี้ ในการประชุมหรือสัมมนา อาจขอให้สำนักงาน ก.พ.ร. (ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักที่มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลและติดตามตรวจสอบการมอบอำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ เพื่อให้เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจฯ รวมทั้งมีอำนาจแนะนำให้ผู้มอบอำนาจดำเนินการปรับปรุงหรือแก้ไขการมอบอำนาจให้ถูกต้อง) เป็นหน่วยงานกลางในการประสานชี้แจงให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องได้ทราบถึงความจำเป็นและหน้าที่ของตนที่จะต้องดำเนินการมอบอำนาจตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจฯ โดยกระทรวงการต่างประเทศอาจร่วมกับสำนักงาน ก.พ.ร. จัดประชุมและเชิญส่วนราชการทั้งหมดที่เกี่ยวข้องเข้าร่วม ทั้งนี้ เนื่องจากจะให้กระทรวงการต่างประเทศดำเนินการตามลำพังก็ค่อนข้างลำบาก เนื่องจากกระทรวงการต่างประเทศไม่มีอำนาจบังคับบัญชาการดำเนินการมอบอำนาจของส่วนราชการอื่น ๆ

2) หลังจากประชุมหรือสัมมนาแล้วกลุ่มพัฒนาระบบบริหารอาจมีโทรเลขเวียนผลการประชุมหรือสัมมนา กฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้งหมดเกี่ยวกับการมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนในต่างประเทศ พร้อมทั้งอาจจัดทำแผนผังสรุปขั้นตอนเกี่ยวกับการรับมอบอำนาจและการมอบอำนาจต่อให้สถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่รับทราบและศึกษาเพื่อจะได้ปฏิบัติให้ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายบัญญัติ อาทิเช่น หากมีส่วนราชการใดส่งคำสั่งมอบอำนาจในการปฏิบัติราชการในต่างประเทศของสำนักงานในต่างประเทศของส่วนราชการนั้นให้แก่หัวหน้าคณะผู้แทนโดยตรง หัวหน้าคณะผู้แทนซึ่งทราบขั้นตอนของกฎหมาย (ตามมาตรา 50/6 ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ) แล้ว ก็จะได้ไม่รับคำสั่งมอบอำนาจนั้น โดยจะต้องแจ้งส่วนราชการนั้นให้ส่งคำสั่งมอบอำนาจนั้นผ่านกระทรวงการต่างประเทศก่อน เป็นต้น

3) ตามมาตรา 11 ของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจฯ บัญญัติให้ ก.พ.ร. มีอำนาจกำกับดูแลและติดตามตรวจสอบการมอบอำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งใด ๆ เพื่อให้เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจฯ และยังมีอำนาจกำหนดให้ส่วนราชการรายงานข้อมูลเกี่ยวกับการมอบอำนาจให้ ก.พ.ร. รับทราบ ดังนั้น โดยอาศัยอำนาจที่พระราชกฤษฎีกาฯ

ได้มอบให้แก่ ก.พ.ร. ดังกล่าว ก.พ.ร. จึงควรเป็นหน่วยงานกลางในการกระตุ้น ติดตาม และทวงถาม ให้ส่วนราชการต่าง ๆ ที่มีสำนักงานในต่างประเทศเร่งส่งหนังสือหรือคำสั่งมอบอำนาจการปฏิบัติราชการแทน ในต่างประเทศของสำนักงานในต่างประเทศของส่วนราชการนั้น ๆ ให้แก่หัวหน้าคณะผู้แทน

4) ดังได้กล่าวมาแล้วในข้อ 3.2.4.2 ของบทที่ 3 ว่า แม้มาตรา 50/4 ของ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ และข้อ 16 ข้อ 17 ข้อ 18 ข้อ 19 และข้อ 20 ของ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารราชการในต่างประเทศฯ ได้บัญญัติและกำหนดอำนาจ ให้หัวหน้าคณะผู้แทนมีอำนาจค่อนข้างเต็มที่และเบ็ดเสร็จเด็ดขาดในการบริหารราชการใน ต่างประเทศแบบบูรณาการ รวมทั้งมีเอกภาพในการสั่งการและมีอำนาจให้คุณให้โทษแก่บุคคลใน คณะผู้แทน แต่หัวหน้าคณะผู้แทนบางท่านอาจยังไม่ทราบหรือยังไม่ได้ตระหนักถึงอำนาจที่ตนมีอยู่ ตามที่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าวได้ให้ไว้ จึงยังไม่ได้ใช้อำนาจที่ได้รับมอบมาจากส่วนราชการที่มีสำนักงานในต่างประเทศอย่างเต็มที่ หรือยัง ไม่ได้ใช้อำนาจกำกับดูแลและควบคุมการปฏิบัติราชการของสำนักงานในต่างประเทศ รวมทั้งของ หัวหน้าสำนักงานในต่างประเทศอย่างใกล้ชิด

ดังนั้น เพื่อเป็นการเพิ่มความตระหนักรู้ของหัวหน้าคณะผู้แทนถึงอำนาจตาม กฎหมายที่ตนมีอยู่ กลุ่มพัฒนาระบบบริหาร สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงการต่างประเทศจึง อาจมีหนังสือหรือโทรเลขเวียนเน้นย้ำให้หัวหน้าคณะผู้แทนได้ทราบว่าตนมีอำนาจอย่างเต็มที่ใน การบริหารราชการในต่างประเทศแบบบูรณาการโดยชี้แจงให้ทราบว่ามิอำนาจจะไรบ้าง โดยอาจแนบ กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องดังกล่าวข้างต้นไปด้วย เพื่อที่หัวหน้าคณะผู้แทนจะได้ตระหนักรู้ถึง อำนาจที่ตนมีอยู่ และกล้าใช้อำนาจที่ตนมีตามกฎหมายและระเบียบมากยิ่งขึ้น

นอกจากนี้ ในช่วงการประชุมเอกอัครราชทูตและกงสุลใหญ่ประจำปีก็อาจจัด ให้มีการบรรยายให้เอกอัครราชทูตและกงสุลใหญ่ทราบถึงอำนาจของตนในฐานะหัวหน้าคณะผู้แทน ดังกล่าวข้างต้นด้วยก็จะเป็นช่องทางหนึ่งที่สร้างความมั่นใจให้แก่หัวหน้าคณะผู้แทนในการใช้อำนาจ ของตนซึ่งรวมทั้งในเรื่องการมอบอำนาจต่อและติดตามกำกับดูแลงานที่ตนได้มอบอำนาจต่อไปให้ หัวหน้าสำนักงานในต่างประเทศด้วย

5) เพื่อให้การบริหารราชการในต่างประเทศเป็นไปอย่างมีเอกภาพ ข้อ 13 และ ข้อ 14 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารราชการในต่างประเทศ พ.ศ. 2552 ได้ บัญญัติให้มีการจัดตั้ง “คณะกรรมการบริหารราชการในต่างประเทศ” และกำหนดอำนาจของคณะ กรรมการบริหารราชการในต่างประเทศไว้ โดยมีรายละเอียดดังนี้

1) ข้อ 13<sup>55</sup> กำหนดให้มีคณะกรรมการบริหารราชการในต่างประเทศ ประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศเป็นประธานกรรมการ และหัวหน้าส่วนราชการที่มีสำนักงานในต่างประเทศเป็นส่วนใหญ่เป็นกรรมการ โดยมีปลัดกระทรวงการต่างประเทศเป็นกรรมการเลขาธิการ และในกรณีที่จำเป็นและมีเรื่องเกี่ยวข้องกับส่วนราชการอื่น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศก็สามารถเชิญหัวหน้าส่วนราชการนั้นเข้าร่วมเป็นกรรมการเพื่อพิจารณาเรื่องนั้น ๆ ได้”

2) ข้อ 14<sup>56</sup> กำหนดให้คณะกรรมการบริหารราชการในต่างประเทศมีอำนาจ “...(3) อำนาจการให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามนโยบายและยุทธศาสตร์ รวมทั้งเสนอแนะ และพิจารณาแก้ไขปัญหาในการบริหารราชการในต่างประเทศให้แก่ส่วนราชการหรือคณะผู้แทน...”

จากการพิจารณาและวิเคราะห์ข้อ 13 และข้อ 14 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฉบับนี้ ผู้เขียนเห็นว่าน่าจะเป็นช่องทางสำคัญอีกช่องทางหนึ่งที่จะแก้ปัญหาเกี่ยวกับการมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการในต่างประเทศที่ดำรงอยู่ในปัจจุบัน จะเห็นได้ว่ากรรมการส่วนใหญ่ในคณะกรรมการบริหารราชการในต่างประเทศต่างก็เป็นหัวหน้าส่วนราชการที่มีสำนักงานอยู่ในต่างประเทศ และแม้หัวหน้าส่วนราชการอื่นที่ไม่ได้เป็นกรรมการโดยตำแหน่งในคณะกรรมการบริหาร

<sup>55</sup> ข้อ 13 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารราชการในต่างประเทศ พ.ศ. 2552 กำหนดว่า “ให้จัดตั้งคณะกรรมการขึ้น คณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการบริหารราชการในต่างประเทศ” ประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศเป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงกลาโหม ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงพาณิชย์ ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ และเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ เป็นกรรมการ โดยมีปลัดกระทรวงการต่างประเทศเป็นกรรมการและเลขาธิการ และรองปลัดกระทรวงการต่างประเทศซึ่งปลัดกระทรวงการต่างประเทศมอบหมายเป็นผู้ช่วยเลขาธิการ

นอกจากนี้ในกรณีจำเป็นและเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับส่วนราชการอื่น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศจะเชิญปลัดกระทรวงหรือหัวหน้าส่วนราชการอื่นที่เกี่ยวข้องตามที่เห็นสมควรเข้าร่วมเป็นกรรมการเพื่อพิจารณาในเรื่องนั้นได้”

<sup>56</sup> ข้อ 14 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารราชการในต่างประเทศ พ.ศ. 2552 กำหนดว่า “คณะกรรมการบริหารราชการในต่างประเทศมีอำนาจหน้าที่

(1) เป็นศูนย์กลางในการประสานนโยบายและยุทธศาสตร์ในการบริหารราชการในต่างประเทศของส่วนราชการต่าง ๆ ให้มีความเป็นเอกภาพ

(2) เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์ในการบริหารราชการในต่างประเทศ

(3) อำนาจการให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามนโยบายและยุทธศาสตร์ รวมทั้งเสนอแนะและพิจารณาแก้ไขปัญหาในการบริหารราชการในต่างประเทศให้แก่ส่วนราชการหรือคณะผู้แทน

(4) ให้ความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศในการวางระเบียบหรือวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการบริหารราชการในต่างประเทศ

(5) เชิญบุคคลจากส่วนราชการและองค์กรเอกชนมาชี้แจงให้ข้อคิดเห็นหรือข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินการตามระเบียบนี้

(6) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กำหนดในระเบียบนี้ หรือตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย”

ราชการในต่างประเทศ แต่หากเป็นกรณีจำเป็นและเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับส่วนราชการอื่นนั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศก็มีอำนาจเชิญปลัดกระทรวงหรือหัวหน้าส่วนราชการอื่นที่เกี่ยวข้องนั้นเข้าร่วมเป็นกรรมการเพื่อพิจารณาในเรื่องนั้นได้

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาถึงอำนาจของคณะกรรมการบริหารราชการในต่างประเทศ หนึ่งในอำนาจของคณะกรรมการฯ ที่ระบุไว้ในข้อ 14 (3) ก็คือ “อำนาจในการอำนวยความสะดวกให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามนโยบายและยุทธศาสตร์ รวมทั้งเสนอแนะและพิจารณาแก้ไขปัญหาในการบริหารราชการในต่างประเทศให้แก่ส่วนราชการหรือคณะผู้แทน”

ดังนั้น โดยอาศัยข้อ 14 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฉบับนี้ กระทรวงการต่างประเทศจึงอาจจัดให้มีการประชุมคณะกรรมการบริหารราชการในต่างประเทศ และนำปัญหาดังกล่าวเข้าหารือในที่ประชุมคณะกรรมการฯ โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศมีอำนาจที่จะเชิญปลัดกระทรวงหรือหัวหน้าส่วนราชการอื่นทั้งหมดที่มีสำนักงานอยู่ในต่างประเทศมาแจ้งปัญหาที่เกิดขึ้นเพื่อช่วยกันในการพิจารณาแก้ปัญหาการมอบอำนาจซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของปัญหาในการบริหารราชการในต่างประเทศตามที่ระบุไว้ในข้อ 14 (3) ผู้เขียนเชื่อว่าการจัดประชุมคณะกรรมการบริหารราชการในต่างประเทศซึ่งประกอบด้วยหัวหน้าส่วนราชการระดับสูงที่เป็นผู้ใช้อำนาจสูงสุดของส่วนราชการนั้นเข้าร่วมประชุมในฐานกรรมการ จะช่วยให้การแก้ปัญหาเรื่องการมอบอำนาจของส่วนราชการให้แก่หัวหน้าคณะผู้แทนเป็นไปได้อย่างถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายบัญญัติไว้และรวดเร็วยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม หน่วยงานปฏิบัติที่ทำงานสนับสนุนปลัดกระทรวงการต่างประเทศ (ซึ่งทำหน้าที่ในฐานะเลขานุการคณะกรรมการ) จะต้องกำหนดประเด็นที่จะหารือในคณะกรรมการฯ ให้ชัดเจนเพื่อให้มติของคณะกรรมการฯ ที่จะออกมาสามารถตอบโจทย์ปัญหาเรื่องการมอบอำนาจดังกล่าวและมีแนวทางแก้ไขปัญหามากที่สุด

6) สำนักงาน ก.พ.ร. อาจนำเรื่องการมอบอำนาจการปฏิบัติราชการแทนของส่วนราชการให้แก่หัวหน้าคณะผู้แทน เป็นหนึ่งในตัวชี้วัด (Key Performance Indicator-KPI) ของการปฏิบัติราชการของส่วนราชการต่าง ๆ ที่มีสำนักงานในต่างประเทศ ซึ่งน่าจะเป็นการกระตุ้นส่วนราชการให้เร่งดำเนินการมอบอำนาจเร็วขึ้น

#### 4.2.2 ข้อเสนอแนะทางกฎหมาย

1) โดยที่ถ้อยคำในมาตรา 27 ของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจฯ ซึ่งบัญญัติให้ “ส่วนราชการที่มีภารกิจต้องดำเนินการในต่างประเทศต้องมอบอำนาจทั้งปวงที่จะต้องดำเนินการในต่างประเทศให้แก่หัวหน้าคณะผู้แทน” ซึ่งคำว่า “มอบอำนาจทั้งปวง” มีความเห็นที่ค่อนข้างต่างกัน แต่อย่างไรก็ตาม สำนักงาน ก.พ.ร. ก็ได้ตีความเป็นที่สุดแล้วว่าหมายถึง “การมอบอำนาจการปฏิบัติราชการตามภารกิจประจำของส่วนราชการที่จะต้องดำเนินการในต่างประเทศในเรื่องการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการ หรือการดำเนินการอื่นใดซึ่งไม่มีกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ คำสั่ง หรือมติคณะรัฐมนตรีกำหนดการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่นหรือมิได้ห้ามเรื่องการมอบหมายอำนาจไว้”

แต่อย่างไรก็ตาม ส่วนราชการต่าง ๆ ที่มอบอำนาจให้แก่หัวหน้าคณะผู้แทนก็ยังคงมอบอำนาจให้แก่หัวหน้าคณะผู้แทนในเรื่องต่าง ๆ ไม่สอดคล้องตรงกัน จึงเห็นว่าอาจมีการพิจารณาแก้ไขพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจฯ ในส่วนของคำว่า “มอบอำนาจทั้งปวง” ให้

ชัดเจนยิ่งขึ้นว่าการมอบอำนาจอะไรบ้างที่ส่วนราชการมีหน้าที่ต้องมอบให้แก่หัวหน้าคณะผู้แทน โดยจะต้องมอบอำนาจทั้งหมดให้แก่หัวหน้าคณะผู้แทน หรือจะจำกัดเรื่องการมอบอำนาจไว้ได้แค่ไหน เพียงใด โดยอาจจำกัดในลักษณะของ area based กล่าวคือ กำหนดประเภทของของงานที่ส่วนราชการจะต้องมอบอำนาจให้หัวหน้าคณะผู้แทนให้ชัดเจนว่าเป็นงานในลักษณะใดบ้าง ทั้งนี้ เพื่อส่วนราชการทั้งหลายจะได้ทราบหน้าที่ของตนอย่างชัดเจนว่ากฎหมายบังคับให้ต้องมอบอำนาจทั้งปวงของตนที่มีอยู่โดยไม่มีเงื่อนไขหรือส่วนราชการนั้นมีสิทธิใช้ดุลพินิจในการมอบอำนาจในเรื่องใดได้มากน้อยเพียงใด

2) สำนักงาน ก.พ.ร. อาจพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจฯ กำหนดหน้าที่ของส่วนราชการที่มีสำนักงานในต่างประเทศต้องจัดทำคำสั่งเรื่องการมอบอำนาจให้แก่หัวหน้าคณะผู้แทน โดยเมื่อได้มีคำสั่งมอบอำนาจแล้วส่วนราชการนั้นต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษา ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถติดตามสถานะการมอบอำนาจให้แก่หัวหน้าคณะผู้แทนได้ว่าส่วนราชการต่าง ๆ ได้ดำเนินการมอบอำนาจไปแล้วหรือไม่ประการใด

3) เพื่อให้การดำเนินการมอบอำนาจของส่วนราชการให้แก่หัวหน้าคณะผู้แทนถูกต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ของมาตรา 7 ของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจฯ สำนักงาน ก.พ.ร. ควรเข้ามาช่วยให้คำแนะนำส่วนราชการที่ต้องมอบอำนาจว่าการดำเนินการตามมาตรา 7 (1)-(4) ต้องจัดทำและมีรายละเอียดอย่างไรบ้าง ควรมีแบบ (format) และรายละเอียดที่ส่วนราชการต่าง ๆ สามารถใช้เป็นแนวทางในการวางหลักเกณฑ์ให้หัวหน้าคณะผู้แทนต้องปฏิบัติ

อย่างไรก็ตาม ในเรื่องนี้กระทรวงการต่างประเทศจะต้องมีส่วนร่วมในการให้ข้อคิดเห็นด้วยเนื่องจากหัวหน้าคณะผู้แทนจะต้องเป็นผู้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ในการมอบอำนาจที่ส่วนราชการต่าง ๆ วางไว้ หลักเกณฑ์ดังกล่าวควรเป็นหลักเกณฑ์ที่คล้ายคลึงกันและเป็นไปในแนวทางเดียวกันเพื่อให้หัวหน้าคณะผู้แทนปฏิบัติได้ง่ายและสะดวกขึ้น

นอกจากนี้ ยังมีประเด็นที่ยังไม่ชัดเจนว่าในช่วงหัวหน้าคณะผู้แทนมอบอำนาจต่อให้แก่หัวหน้าสำนักงานในต่างประเทศ ในการมอบอำนาจต่อดังกล่าวหัวหน้าคณะผู้แทนจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา 7 ด้วยหรือไม่ หรือเป็นเพียงเฉพาะหน้าที่ของส่วนราชการที่เป็นผู้มอบอำนาจให้แก่หัวหน้าคณะผู้แทนเท่านั้นที่จะต้องดำเนินการตามมาตรา 7 เกี่ยวกับประเด็นปัญหานี้กระทรวงการต่างประเทศอาจมีหนังสือหารือไปยังสำนักงาน ก.พ.ร. เพื่อความชัดเจนเพื่อที่หัวหน้าคณะผู้แทนจะได้ปฏิบัติให้ถูกต้องตามที่กฎหมายบัญญัติเช่นกัน

#### 4.2.3 ข้อเสนอแนะในการดำเนินงาน

1) ปัญหาในช่วงการมอบอำนาจต่อของหัวหน้าคณะผู้แทนให้แก่หัวหน้าสำนักงานในต่างประเทศ ซึ่งเขตอาณาของสถานเอกอัครราชทูต เขตกงสุลของสถานกงสุลใหญ่ และเขตภารกิจของสำนักงานในต่างประเทศของส่วนราชการต่าง ๆ ไม่สอดคล้องกันนั้น กลุ่มพัฒนาระบบบริหารอาจประสานกับส่วนราชการแต่ละส่วนราชการเพื่อพิจารณาปรับเขตภารกิจของสำนักงานในต่างประเทศนั้น ๆ ให้สอดคล้องกับเขตอาณาของสถานเอกอัครราชทูตและเขตกงสุลของสถานกงสุลใหญ่ (แล้วแต่กรณี) ให้มากที่สุด

ในกรณีที่ไมอาจปรับเขตภารกิจของสำนักงานในต่างประเทศของส่วนราชการให้สอดคล้องกับเขตอาณาของสถานเอกอัครราชทูตหรือเขตกงสุลของสถานกงสุลใหญ่ได้ก็เป็น

ภาระหน้าที่ของกลุ่มพัฒนาระบบบริหารที่จะต้องจัดทำตารางเขตอาณาของสถานเอกอัครราชทูต ตารางเขตกงสุลของสถานกงสุลใหญ่ และตารางเขตภารกิจของสำนักงานในต่างประเทศของ ส่วนราชการนั้น ๆ และนำมาพิจารณาเทียบเคียงกันว่าจะให้กงสุลใหญ่หรือเอกอัครราชทูตใด มอบอำนาจต่อการปฏิบัติราชการในต่างประเทศให้แก่สำนักงานในต่างประเทศนั้น ซึ่งการ มอบอำนาจของกงสุลใหญ่อาจต้องมีกงสุลใหญ่มากกว่า 2 ท่านของสถานกงสุลใหญ่มากกว่า 2 แห่ง มอบอำนาจต่อให้แก่สำนักงานในต่างประเทศของส่วนราชการนั้นก็ได้ ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับว่าเขตภารกิจ ของสำนักงานในต่างประเทศนั้นอยู่ในเขตกงสุลของสถานกงสุลใหญ่ใดบ้าง หรืออาจจะพิจารณาให้ เอกอัครราชทูตซึ่งมีเขตอาณาครอบคลุมทั่วประเทศอยู่แล้วมอบอำนาจไปครั้งเดียวเลยก็ได้ อย่างไรก็ตาม การจัดทำคำสั่งมอบอำนาจต่อของหัวหน้าคณะผู้แทนอาจต้องคำนึงถึงความเสี่ยงและ สายการบังคับบัญชาและการปฏิบัติราชการระหว่างสถานเอกอัครราชทูต/สถานกงสุลใหญ่กับ สำนักงานในต่างประเทศของส่วนราชการนั้น ๆ ประกอบด้วย ดังได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 3

2) ควรนำคำสั่งมอบอำนาจของกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีให้แก่ เอกอัครราชทูต ณ กรุงบรัสเซลส์ และคำสั่งมอบอำนาจต่อของเอกอัครราชทูต ณ กรุงบรัสเซลส์ ให้แก่หัวหน้าสำนักงานที่ปรึกษาด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีในต่างประเทศ ณ กรุงบรัสเซลส์ ซึ่งใช้ถ้อยคำครอบคลุมและถูกต้องตามวัตถุประสงค์และหลักเกณฑ์การมอบอำนาจตามกฎหมายและ สอดคล้องกับการตีความของ ก.พ.ร. มาเป็นตัวอย่างและปรับใช้ในการทำหนังสือมอบอำนาจตาม มาตรา 27 ของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจฯ ของส่วนราชการต่าง ๆ ที่มีสำนักงานใน ต่างประเทศต่อไป (โปรดดูข้อ 6 ของภาคผนวก ก)

## บรรณานุกรม

### หนังสือ

เพลินตา ตันรังสรรค์. หลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance).

### เอกสารราชการ

กลุ่มพัฒนาระบบบริหาร สำนักปลัดกระทรวงฯ กระทรวงการต่างประเทศ. เอกสารเกี่ยวกับการบริหารราชการในต่างประเทศ.

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. 2550. ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 124 ตอนที่ 84 ก. 22 พฤศจิกายน 2550.

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545. ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 119 ตอนที่ 99 ก. 2 ตุลาคม 2545.

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550. ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 124 ตอนที่ 55 ก. 15 กันยายน 2550.

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. โครงการนำร่องเอกอัครราชทูตแบบบูรณาการ (CEO). หนังสือด่วนที่สุด นร. 0504/ว167. 10 ตุลาคม 2545.

### สื่ออิเล็กทรอนิกส์

ช่อทิพย์ บรมธนรัตน์. การสร้างพลังทางการบริหาร. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา:

<http://www.stou.ac.th/schools/s/Shs/booket/book571/PbHealth571.pdf>.

นพดล เกริกฤกษ์. การมอบอำนาจทางปกครอง. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. [ออนไลน์].

แหล่งที่มา: <http://www.lawreform.go.th/lawreform/images/th/conect/th/78/8631.doc>.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. การบริหารราชการในต่างประเทศ. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา:

<http://www.opdc.go.th/และเอกสารภายในของกลุ่มพัฒนาระบบบริหาร> สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงการต่างประเทศ.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. หลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี.

[ออนไลน์]. 2555. แหล่งที่มา: <http://www.opdc.go.th/context.php?menuid=5&contentlid=2442> [4 มิถุนายน 2559].

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. เอกสารว่าด้วยแนวทางการมอบอำนาจตาม

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติมและพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. 2550. [ออนไลน์]. 2550. แหล่งที่มา:

<http://www.opdc.go.th> [11 มิถุนายน 2559].

- สุมาลี ทองดี. การมอบอำนาจ (Empowerment). [ออนไลน์]. แหล่งที่มา:  
<http://www.op.mahidol.ac.th/orga/file/Empowerment> [2 มิถุนายน 2559].
- อภิชัย กู้เมือง. การมอบอำนาจของฝ่ายปกครอง. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. [ออนไลน์].  
 แหล่งที่มา: <http://www.komor.obec.go.th/arti/arti011.pdf>.
- Management Study Guide. Delegation of Authority-Meaning, Importance and its Principles. [Online]. 2016. Available from:  
[http://managementstudyguide.com/delegation\\_of\\_authority.htm](http://managementstudyguide.com/delegation_of_authority.htm).
- Reference Notes. Principle of Delegation of Authority. [Online]. 2555. Available from:  
<http://notes.tyrocitcity.com/meaning-and-principle-of-delegation-of-authority>  
 [2016. June 4].



ภาคผนวก

## ภาคผนวก ก

รายละเอียดเกี่ยวกับคำสั่งมอบอำนาจให้หัวหน้าคณะผู้แทนสั่งและปฏิบัติราชการในต่างประเทศ  
แทนส่วนราชการที่มีสำนักงานในต่างประเทศ จำนวน 8 แห่ง (สถานะในวันที่ 6 มิถุนายน 2559)<sup>57</sup>

1. สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนได้มีคำสั่งที่ นร. 1007.4/1011 ลงวันที่ 8 ตุลาคม พ.ศ. 2547 มอบอำนาจในการควบคุมดูแลจัดการศึกษาของนักเรียนฝ่ายพลเรือนในต่างประเทศ ในส่วนที่เกี่ยวกับการมอบอำนาจให้สำนักงานดูแลนักเรียนฝ่ายพลเรือนในต่างประเทศ ให้แก่ (1) เอกอัครราชทูต ณ กรุงวอชิงตัน (2) เอกอัครราชทูต ณ กรุงลอนดอน (3) เอกอัครราชทูต ณ กรุงปารีส (4) เอกอัครราชทูต ณ กรุงเบอร์ลิน (5) เอกอัครราชทูต ณ กรุงเบิร์น และ (6) เอกอัครราชทูต ณ กรุงแคนเบอร์รา

2. กรมศุลกากรได้มีคำสั่งที่ 0503/6247 ลงวันที่ 4 เมษายน 2551 มอบอำนาจให้หัวหน้าคณะผู้แทนในต่างประเทศ (ซึ่งได้แก่เอกอัครราชทูต ณ กรุงบรัสเซลส์ กรุงสุลใหญ่ ณ เมืองฮ่องกง และ กรุงสุลใหญ่ ณ เมืองกวางโจว) สั่งและปฏิบัติราชการแทนอธิบดีกรมศุลกากรในการปฏิบัติราชการในเรื่องการบริหารงานบุคคล การบริหารงานคลัง และการบริหารงานพัสดุของสำนักงานที่ปรึกษาศุลกากรประจำสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงบรัสเซลส์ สำนักงานที่ปรึกษาศุลกากรประจำสถานกรุงสุลใหญ่ ณ เมืองฮ่องกง และสำนักงานที่ปรึกษาศุลกากรประจำสถานกรุงสุลใหญ่ ณ นครกวางโจว (ตามลำดับ) และต่อมาสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงบรัสเซลส์ สถานกรุงสุลใหญ่ ณ เมืองฮ่องกง และสถานกรุงสุลใหญ่ ณ นครกวางโจว ก็ได้มอบอำนาจต่อไปให้แก่หัวหน้าสำนักงานที่ปรึกษาศุลกากร ดังนี้

ก. คำสั่งสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงบรัสเซลส์ ที่ 4/2556 ลงวันที่ 4 มกราคม 2556 เอกอัครราชทูต ณ กรุงบรัสเซลส์ ในฐานะหัวหน้าคณะผู้แทนได้มอบอำนาจต่อที่ได้รับจากกรมศุลกากรให้แก่ผู้ช่วยทูตฝ่ายศุลกากร สำนักงานที่ปรึกษาศุลกากรประจำสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงบรัสเซลส์ ในเรื่องการบริหารงานบุคคล การบริหารงานคลัง และการบริหารงานพัสดุ

ข. คำสั่งสถานกรุงสุลใหญ่ ณ เมืองฮ่องกง ที่ 6.1/2554 ลงวันที่ 9 เมษายน 2554 กรุงสุลใหญ่ ณ เมืองฮ่องกง ในฐานะหัวหน้าคณะผู้แทนได้มอบอำนาจให้แก่กงสุล (ฝ่ายศุลกากร) สำนักงานที่ปรึกษาศุลกากรประจำสถานกรุงสุลใหญ่ ณ เมืองฮ่องกง ในเรื่องการบริหารงานบุคคล การบริหารงานคลัง และการบริหารงานพัสดุ

ค. คำสั่งสถานกรุงสุลใหญ่ ณ นครกวางโจว ที่ 12/2551 ลงวันที่ 16 พฤษภาคม 2551 กรุงสุลใหญ่ ณ นครกวางโจว ในฐานะหัวหน้าคณะผู้แทนได้มอบอำนาจให้แก่สารวัตรศุลกากร 8 สำนักงานที่ปรึกษาศุลกากรประจำสถานกรุงสุลใหญ่ ณ นครกวางโจว ในเรื่องการบริหารงานบุคคล การบริหารงานคลัง และการบริหารงานพัสดุ

3. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้มีคำสั่งสำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ที่ 515/2555 ลงวันที่ 23 พฤษภาคม 2555 มอบอำนาจให้หัวหน้าคณะผู้แทน ประกอบด้วย เอกอัครราชทูต ณ กรุงโรม เอกอัครราชทูต ณ กรุงวอชิงตัน เอกอัครราชทูต ณ กรุงโตเกียว เอกอัครราชทูต ณ กรุงแคนเบอร์รา เอกอัครราชทูต ณ กรุงปักกิ่ง เอกอัครราชทูต ณ กรุงบรัสเซลส์

<sup>57</sup> เอกสารภายในของกลุ่มพัฒนาระบบบริหาร สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงการต่างประเทศ

เอกอัครราชทูต ณ กรุงจาการ์ตา และสถานกงสุลใหญ่ ณ นครกวางโจว สั่งและปฏิบัติราชการแทน ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในเรื่องการบริหารงานบุคคล การบริหารงานคลัง และการบริหารงานพัสดุ และต่อมาเอกอัครราชทูตและกงสุลใหญ่อ้างว่า ได้มอบอำนาจให้ผู้ช่วยทูตฝ่ายเกษตร และกงสุลฝ่ายเกษตร (แล้วแต่กรณี) อาทิ

ก. คำสั่งสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงบรัสเซลส์ ที่ 11/2555 ลงวันที่ 14 มิถุนายน 2555 เอกอัครราชทูต ณ กรุงบรัสเซลส์ ในฐานะหัวหน้าคณะผู้แทนมอบอำนาจให้แก่ผู้ช่วยทูตฝ่ายเกษตรประจำสำนักงานที่ปรึกษาการเกษตรประจำสหภาพยุโรป ณ กรุงบรัสเซลส์ ในเรื่องการบริหารงานบุคคล การบริหารงานคลัง และการบริหารงานพัสดุ

ข. คำสั่งสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงจาการ์ตาที่ 19/2555 ลงวันที่ 8 มิถุนายน 2555 เอกอัครราชทูต ณ กรุงจาการ์ตา ในฐานะหัวหน้าคณะผู้แทนมอบอำนาจให้ผู้ช่วยทูตฝ่ายการเกษตรในเรื่องการบริหารงานบุคคล การบริหารงานคลัง และการบริหารงานพัสดุ

ค. คำสั่งสถานกงสุลใหญ่ ณ นครกวางโจวที่ 11/2555 ลงวันที่ 29 มิถุนายน 2555 กงสุลใหญ่ ณ นครกวางโจว ในฐานะหัวหน้าคณะผู้แทนมอบอำนาจให้แก่กงสุลฝ่ายการเกษตรประจำสำนักงานที่ปรึกษาการเกษตรประจำสถานกงสุลใหญ่ ณ นครกวางโจว ในเรื่องการบริหารงานบุคคล การบริหารงานคลัง และการบริหารงานพัสดุ

4. กรมส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ<sup>58</sup> ได้มีคำสั่งที่ 187/2552 ลงวันที่ 26 พฤศจิกายน 2552 มอบอำนาจให้กงสุลใหญ่ ณ นครแฟรงก์เฟิร์ต สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีเป็นผู้ลงนามเปิดบัญชีชื่อ “Royal Thai Consulate-General (Commercial Section)”

ต่อมากรมส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ (กรมส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศเดิม) ได้มีคำสั่งเพิ่มเติมโดยคำสั่งที่ 16/2559 วันที่ 22 มกราคม 2559 มอบอำนาจเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล การบริหารงานคลัง และการบริหารงานพัสดุ ให้แก่หัวหน้าคณะผู้แทนในต่างประเทศที่มีสำนักงานส่งเสริมการค้าในต่างประเทศ<sup>59</sup> ตั้งอยู่หรือที่มีสำนักงานส่งเสริมการค้าในต่างประเทศอยู่ในเขตอำนาจสั่งและปฏิบัติราชการแทนอธิบดีกรมการค้าระหว่างประเทศ

5. กระทรวงแรงงานได้มีคำสั่งสำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน ที่ 951/2557 ลงวันที่ 22 กันยายน 2557 มอบอำนาจให้เอกอัครราชทูตผู้แทนถาวรไทยประจำสหประชาชาติ ณ นครเจนีวา ปฏิบัติราชการแทนปลัดกระทรวงแรงงานในเรื่องต่อไปนี้

ก. อนุมัติดำเนินการและเบิกจ่ายงบประมาณทุกหมวดรายจ่ายตามแผนงาน โดยงานและโครงการที่อยู่ในความรับผิดชอบภายในวงเงินครั้งละไม่เกิน 400,000 บาท และอนุมัติดำเนินการและอนุมัติเบิกจ่ายเงินนอกงบประมาณภายในวงเงินครั้งละไม่เกิน 200,000 บาท

<sup>58</sup> กรมส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศได้เปลี่ยนชื่อเป็น “กรมส่งเสริมการค้าต่างประเทศ” โดยการเปลี่ยนชื่อที่มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 20 กันยายน พ.ศ. 2555 ตามพระราชกฤษฎีกาเปลี่ยนชื่อ “กรมส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ” เป็น “กรมการค้าระหว่างประเทศ” ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2555 และมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา

<sup>59</sup> สำนักงานส่งเสริมการค้าในต่างประเทศ” เป็นชื่อของสำนักงานในต่างประเทศของกรมส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ

ข. อนุมัติดำเนินการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับพัสดุ ซื้อหรือจ้างจากเงินงบประมาณรายจ่ายในวงเงินครั้งละไม่เกิน 4,000,000 บาทและจากเงินงบประมาณภายในวงเงินครั้งละไม่เกิน 100,000 บาท กับให้มีอำนาจดำเนินการเกี่ยวกับการจัดทำ แลกเปลี่ยน การเช่า การยืม การควบคุมและการจำหน่าย

ค. แต่งตั้งข้าราชการในสังกัดเป็นหัวหน้าเจ้าหน้าที่พัสดุและแต่งตั้งข้าราชการหรือลูกจ้างเป็นเจ้าหน้าที่พัสดุเพื่อปฏิบัติงานพัสดุ

ง. แต่งตั้งข้าราชการในสังกัดเพื่อปฏิบัติหน้าที่การเงินและการบัญชี

จ. อนุมัติจ่ายเงินยืมของทางราชการให้แก่ข้าราชการและลูกจ้างภายในวงเงินครั้งละไม่เกิน 100,000 บาท

ฉ. อนุมัติดำเนินการและเบิกจ่ายเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในการบริหารงานของส่วนราชการในต่างประเทศ

ช. อนุมัติให้ดำเนินการและเบิกจ่ายเงินจัดซื้อของขวัญหรือของที่ระลึก

ซ. อนุมัติให้ลูกจ้างในสังกัดปฏิบัติงานนอกเวลาราชการ

6. กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีได้มีคำสั่งที่ 55/2555 ลงวันที่ 6 กรกฎาคม 2555 มอบอำนาจให้หัวหน้าคณะผู้แทนไทยในต่างประเทศประจำสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงบรัสเซลส์ และสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงวอชิงตัน ปฏิบัติราชการแทนปลัดกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ดังนี้

ก. งานตามภารกิจของกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีในต่างประเทศ

ข. การสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ หรือการปฏิบัติราชการที่ปลัดกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีจะถือปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งใดหรือมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องใดซึ่งมิได้กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของปลัดกระทรวงโดยเฉพาะ

ค. การบริหารงานทั่วไป การเงิน การคลัง การพัสดุ งานบุคลากร และอื่น ๆ โดยให้ดำเนินการจนแล้วเสร็จจบสิ้นกระบวนการ ขั้นตอนและวิธีการตามระเบียบของทางราชการ

ต่อมาสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงบรัสเซลส์ ได้มีคำสั่งที่ 18/2555 ลงวันที่ 14 สิงหาคม 2555 เอกอัครราชทูต ณ กรุงบรัสเซลส์ ในฐานะหัวหน้าคณะผู้แทนมอบอำนาจที่ได้รับจากปลัดกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีให้แก่ผู้ช่วยทูตฝ่ายวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีปฏิบัติราชการแทน

7. กระทรวงอุตสาหกรรมได้มีคำสั่งสำนักงานปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมที่ 128/2555 ลงวันที่ 11 เมษายน 2555 โดยปลัดกระทรวงกระทรวงอุตสาหกรรมมอบอำนาจให้แก่เอกอัครราชทูต ณ กรุงโตเกียว และเอกอัครราชทูต ณ กรุงเวียนนา สั่งและปฏิบัติราชการแทนปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมในเรื่องการบริหารงานบุคคล การบริหารงานคลัง และการบริหารงานพัสดุ และต่อมาสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงเวียนนาได้มีคำสั่งที่ 28/2555 ลงวันที่ 11 ตุลาคม 2555 เอกอัครราชทูต ณ กรุงเวียนนา ในฐานะหัวหน้าคณะผู้แทนได้มอบอำนาจให้ผู้ช่วยทูตฝ่ายอุตสาหกรรม (อัครราชทูตที่ปรึกษา) ประจำสำนักงานที่ปรึกษาด้านอุตสาหกรรมในต่างประเทศปฏิบัติราชการแทนในเรื่องการบริหารงานบุคคล การบริหารงานคลัง การบริหารงานพัสดุ

8. สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้มีคำสั่งที่ 490/2557 ลงวันที่ 9 กันยายน 2557 ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติในฐานะหัวหน้าส่วนราชการของสำนักงานตำรวจแห่งชาติมอบอำนาจที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล การบริหารงานคลัง และการบริหารงานพัสดุ ให้แก่หัวหน้าคณะผู้แทนในต่างประเทศประจำราชอาณาจักรกัมพูชา สาธารณรัฐสหภาพเมียนมา และสาธารณรัฐประชาชนจีน สั่งและปฏิบัติราชการแทนผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ



คำสั่งกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

ที่ ๕๕ /๒๕๕๕

เรื่อง มอบอำนาจให้หัวหน้าคณะผู้แทนในต่างประเทศ  
สั่งและปฏิบัติราชการแทนปลัดกระทรวง

ตามที่กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ได้มีคำสั่งที่ ๑๐๙/๒๕๔๙ ลงวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๔๙ และที่ ๓๐/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๕๒ เรื่อง การมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนปลัดกระทรวง นั้น

เพื่อให้การบริหารราชการของกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีในสำนักงานที่ปรึกษา วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ประจำสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงบรัสเซลส์ และกรุงวอชิงตัน ซึ่งมีผู้ปฏิบัติงานของกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ปฏิบัติภารกิจประจำสถานเอกอัครราชทูต เป็นไปด้วยความคล่องตัว และมีประสิทธิภาพ อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๓๘ และมาตรา ๕๐/๕ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๕๐ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. ๒๕๕๐ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๔๙ และระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในการบริหารของส่วนราชการในต่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๔๙ จึงให้ยกเลิกคำสั่งกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ที่ ๑๐๙/๒๕๔๙ ลงวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๔๙ และที่ ๓๐/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๕๒ และมอบอำนาจให้หัวหน้าคณะผู้แทนในต่างประเทศประจำสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงบรัสเซลส์ และกรุงวอชิงตัน ปฏิบัติราชการแทนปลัดกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ดังนี้

๑. งานตามภารกิจของกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีในต่างประเทศ

๒. การสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ หรือการปฏิบัติราชการที่ปลัดกระทรวง จะถือปฏิบัติหรือ ดำเนินการกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับหรือคำสั่งใด หรือมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ซึ่งมีได้กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของปลัดกระทรวงโดยเฉพาะ

๓. การบริหารงานทั่วไป การเงิน การคลัง การพัสดุ งานบุคลากรและอื่น ๆ โดยให้ดำเนินการจนแล้วเสร็จจบสิ้นกระบวนการ ขั้นตอนและวิธีการตามระเบียบของทางราชการ

๒

อนึ่ง เมื่อหากพิจารณาเห็นว่าการปฏิบัติราชการแทนในเรื่องใดที่ปลัดกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีควรทราบ ขอให้หัวหน้าคณะผู้แทนในต่างประเทศ รายงานปลัดกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีทราบด้วย

ทั้งนี้ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ ๘ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๕



(นายพรชัย รุจิประภา)

ปลัดกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี



โทรเลข ที่ 883 467 / 2556  
หน้า ..... ของ ..... หน้า

Royal Thai Embassy  
Brussels

คำสั่งสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงบรัสเซลส์  
ที่ 18/2555

เรื่อง มอบอำนาจให้กับบุคคลในคณะผู้แทน

ตามที่กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีได้มีคำสั่งกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ที่ 55/2555 ลงวันที่ 6 กรกฎาคม พ.ศ. 2555 เรื่องมอบอำนาจให้หัวหน้าคณะผู้แทนในต่างประเทศสั่งและปฏิบัติราชการแทนปลัดกระทรวง เกี่ยวกับ 1). งานตามภารกิจของกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีในต่างประเทศ 2). การสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ หรือการปฏิบัติราชการที่ปลัดกระทรวง จะถือปฏิบัติหรือดำเนินการกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับหรือคำสั่งใด หรือมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ซึ่งมีได้กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของปลัดกระทรวงโดยเฉพาะ และ 3). การบริหารงานทั่วไป การเงิน การคลัง การพัสดุ งานบุคคลากรและอื่น ๆ โดยให้ดำเนินการจนแล้วเสร็จจบสิ้นกระบวนการ ขั้นตอนและวิธีการตามระเบียบของทางราชการ ความแจ้งแล้ว นั้น

เพื่อให้การปฏิบัติราชการของสำนักงานที่ปรึกษาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ประจำสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงบรัสเซลส์เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีความคล่องตัวยิ่งขึ้น จึงอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 50/5 วรรค 2 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 และตามความในมาตรา 7 มาตรา 8 และมาตรา 27 แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. 2550 นายอภิชาติ ชินวรรโณ เอกอัครราชทูต ณ กรุงบรัสเซลส์ ในฐานะหัวหน้าคณะผู้แทน ผู้มอบอำนาจ จึงขอมอบอำนาจให้แก่ผู้ช่วยทูตฝ่ายวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ประจำสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงบรัสเซลส์ ปฏิบัติราชการแทนปลัดกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี โดยขอบเขตและรายละเอียดของอำนาจเป็นไปตามความในคำสั่งกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ที่ 55/2555 ลงวันที่ 6 กรกฎาคม พ.ศ. 2555 เรื่อง มอบอำนาจให้หัวหน้าคณะผู้แทนในต่างประเทศสั่งและปฏิบัติราชการแทนปลัดกระทรวง ยกเว้นในเรื่องการลาของข้าราชการ พร้อมบันทึกการใช้อำนาจและรายงานผลการใช้อำนาจให้นายอภิชาติ ชินวรรโณ เอกอัครราชทูต ณ กรุงบรัสเซลส์ เพื่อทราบและหรือพิจารณาสั่งการ

ทั้งนี้ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ 14 สิงหาคม พ.ศ. 2555

*Abhakorn*

(นายอภิชาติ ชินวรรโณ)

เอกอัครราชทูต ณ กรุงบรัสเซลส์



## ภาคผนวก ข

### กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการมอบอำนาจให้หัวหน้าคณะผู้แทนสั่งและปฏิบัติราชการ ในต่างประเทศแทนส่วนราชการที่มีสำนักงานในต่างประเทศ

#### พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

มาตรา 3/1 การบริหารราชการตามพระราชบัญญัตินี้ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐ การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การลดภารกิจและยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น การกระจายภารกิจและทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่น การกระจายอำนาจตัดสินใจ การอำนวยความสะดวก และการตอบสนองความต้องการของประชาชน ทั้งนี้ โดยมีผู้รับผิดชอบต่อผลของงาน

การจัดสรรงบประมาณ และการบรรจุและแต่งตั้งบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติหน้าที่ต้องคำนึงถึงหลักการตามวรรคหนึ่ง

ในการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการ ต้องใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้คำนึงถึงความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงาน การมีส่วนร่วมของประชาชน การเปิดเผยข้อมูล การติดตามตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ ตามความเหมาะสมของแต่ละภารกิจ

เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรานี้ จะตราพระราชกฤษฎีกา กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการปฏิบัติราชการและการสั่งการให้ส่วนราชการและข้าราชการปฏิบัติก็ได้

มาตรา 38 อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการ หรือการดำเนินการอื่นที่ผู้ดำรงตำแหน่งใดจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งใด หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ถ้ากฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งนั้น หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นมิได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น หรือมิได้ห้ามเรื่อง การมอบอำนาจไว้ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นอาจมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นในส่วนราชการเดียวกัน หรือส่วนราชการอื่น หรือผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ปฏิบัติราชการแทนได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

พระราชกฤษฎีกาตามวรรคหนึ่งอาจกำหนดให้มีการมอบอำนาจในเรื่องใด เรื่องหนึ่งตลอดจนการมอบอำนาจให้ทำนิติกรรมสัญญา ฟ้องคดีและดำเนินคดี หรือกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการหรือเงื่อนไขในการมอบอำนาจหรือที่ผู้รับมอบอำนาจต้องปฏิบัติก็ได้

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับกับอำนาจในการอนุญาตตามกฎหมายที่บัญญัติให้ต้องออกใบอนุญาตหรือที่บัญญัติผู้มีอำนาจอนุญาตไว้เป็นการเฉพาะ ในกรณีเช่นนั้นให้ผู้ดำรงตำแหน่งซึ่งมีอำนาจตามกฎหมายดังกล่าวมีอำนาจมอบอำนาจให้ข้าราชการซึ่งเป็น ผู้ได้บังคับบัญชาและผู้ว่าราชการจังหวัดได้ตามที่เห็นสมควร หรือตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด ในกรณี มอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจมอบอำนาจได้ต่อไปตามหลักเกณฑ์ และเงื่อนไขที่ผู้มอบอำนาจกำหนด

ในกรณีตามวรรคสาม เพื่อประโยชน์ในการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน จะตราพระราชกฤษฎีกากำหนดรายชื่อกฎหมายที่ผู้ดำรงตำแหน่งซึ่งมีอำนาจตามกฎหมายดังกล่าว อาจมอบอำนาจตามวรรคหนึ่งตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวก็ได้

การมอบอำนาจให้ทำเป็นหนังสือ

มาตรา 39 เมื่อมีการมอบอำนาจแล้ว ผู้รับมอบอำนาจมีหน้าที่ต้องรับมอบอำนาจนั้น โดยผู้มอบอำนาจจะกำหนดให้ผู้รับมอบอำนาจมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทนต่อไป โดยจะกำหนดหลักเกณฑ์เงื่อนไขในการใช้อำนาจนั้นไว้ด้วยหรือไม่ก็ได้ แต่ในกรณีการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด คณะรัฐมนตรีจะกำหนดหลักเกณฑ์ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องรับมอบอำนาจต่อไปให้รองผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัดหรือหัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในจังหวัดก็ได้

มาตรา 40 ในการมอบอำนาจ ให้ผู้มอบอำนาจพิจารณาถึงการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน ความรวดเร็วในการปฏิบัติราชการ การกระจายความรับผิดชอบตามสภาพของตำแหน่งของผู้รับมอบอำนาจ และผู้รับมอบอำนาจต้องปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับมอบอำนาจตามวัตถุประสงค์ของการมอบอำนาจดังกล่าว

เมื่อได้มอบอำนาจแล้ว ผู้มอบอำนาจมีหน้าที่กำกับดูแลและติดตามผลการปฏิบัติราชการของผู้รับมอบอำนาจ และให้มีอำนาจแนะนำหรือแก้ไขการปฏิบัติราชการของผู้รับมอบอำนาจได้

## หมวด 7 การบริหารราชการในต่างประเทศ

มาตรา 50/1 ในหมวดนี้

“คณะผู้แทน” หมายความว่า บรรดาข้าราชการฝ่ายพลเรือน หรือข้าราชการฝ่ายทหารประจำการในต่างประเทศซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในสถานเอกอัครราชทูต สถานกงสุลใหญ่ สถานกงสุล สถานรองกงสุล ส่วนราชการของกระทรวงการต่างประเทศซึ่งเรียกชื่อเป็นอย่างอื่น และปฏิบัติหน้าที่เช่นเดียวกับสถานเอกอัครราชทูตหรือสถานกงสุลใหญ่ และคณะผู้แทนถาวรไทยประจำองค์การระหว่างประเทศ

“หัวหน้าคณะผู้แทน” หมายความว่า ข้าราชการสังกัดกระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าคณะผู้แทนตามระเบียบพิธีการทูต หรือระเบียบพิธีการกงสุล ในกรณีของคณะผู้แทนถาวรไทยประจำองค์การระหว่างประเทศ ให้หมายความว่า ข้าราชการสังกัดส่วนราชการซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าคณะผู้แทนถาวรไทยประจำองค์การระหว่างประเทศ

“รองหัวหน้าคณะผู้แทน” หมายความว่า ข้าราชการสังกัดกระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการแทนหัวหน้าคณะผู้แทน ในกรณีของคณะผู้แทนถาวรไทยประจำองค์การระหว่างประเทศ ให้หมายความว่า ข้าราชการสังกัดส่วนราชการซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในลักษณะเดียวกัน

มาตรา 50/2 ให้หัวหน้าคณะผู้แทนเป็นผู้รับนโยบายและคำสั่งจากนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มาปฏิบัติภารกิจให้เหมาะสมกับการปฏิบัติราชการในต่างประเทศ และเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาบุคคลในคณะผู้แทน และจะให้มีรองหัวหน้าคณะผู้แทนเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการแทนหัวหน้าคณะผู้แทนก็ได้

การสั่ง และการปฏิบัติราชการของกระทรวง ทบวง กรม ต่อบุคคลใน  
คณะผู้แทน ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

หัวหน้าคณะผู้แทนอาจมอบอำนาจให้บุคคลในคณะผู้แทนปฏิบัติราชการแทน  
ตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

มาตรา 50/4 หัวหน้าคณะผู้แทนมีอำนาจและหน้าที่ดังนี้

- (1) บริหารราชการตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนของทางราชการ
- (2) บริหารราชการตามที่คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มอบหมาย  
หรือตามที่นายกรัฐมนตรีสั่งการในฐานะหัวหน้ารัฐบาล
- (3) บังคับบัญชาบุคคลในคณะผู้แทนและข้าราชการฝ่ายพลเรือนที่มีใช้บุคคล  
ในคณะผู้แทนซึ่งประจำอยู่ในประเทศที่ตนมีอำนาจหน้าที่ เพื่อให้การปฏิบัติราชการเป็นไปตาม  
กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งของกระทรวง ทบวง กรม หรือมติของคณะรัฐมนตรี หรือการ  
สั่งการของนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล
- (4) รายงานข้อเท็จจริงและความเห็นเกี่ยวกับผลการปฏิบัติราชการของบุคคล  
ตาม (3) เพื่อประกอบการพิจารณาของผู้บังคับบัญชาของส่วนราชการต้นสังกัดเกี่ยวกับการแต่งตั้ง  
และการเลื่อนขึ้นเงินเดือน

มาตรา 50/5 รัฐมนตรีว่าการกระทรวง รัฐมนตรีว่าการทบวง ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี  
ปลัดกระทรวง ปลัดทบวง อธิบดีหรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่า อาจมอบอำนาจให้หัวหน้าคณะผู้แทน  
ปฏิบัติราชการแทนได้ ในการนี้ให้แนบความในมาตรา 38 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

เมื่อมีการมอบอำนาจตามวรรคหนึ่งโดยชอบแล้ว ผู้รับมอบอำนาจมีหน้าที่  
ต้องรับมอบอำนาจนั้น และจะมอบอำนาจนั้นให้แก่ผู้อื่นต่อไปไม่ได้ เว้นแต่เป็นการมอบอำนาจต่อไป  
ให้บุคคลในคณะผู้แทนตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

เมื่อได้มีการมอบอำนาจแล้ว หัวหน้าคณะผู้แทนมีหน้าที่กำกับ ติดตามผลการ  
ปฏิบัติราชการของผู้รับมอบอำนาจ และให้มีอำนาจแนะนำและแก้ไขการปฏิบัติราชการของผู้รับมอบ  
อำนาจได้

มาตรา 50/6 การที่กระทรวง ทบวง กรม จะมอบอำนาจหรือมีคำสั่งใดที่เกี่ยวข้องไปยัง  
หัวหน้าคณะผู้แทน ให้แจ้งผ่านกระทรวงการต่างประเทศ

### พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. 2550

มาตรา 3 ในพระราชกฤษฎีกานี้

“มอบอำนาจ” หมายความว่า การที่ผู้ดำรงตำแหน่งที่มีอำนาจหน้าที่ที่จะพึงปฏิบัติหรือ  
ดำเนินการตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งใด หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด เว้น  
แต่การอนุญาตตามมาตรา 38 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.  
2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 ได้  
มอบอำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการหรือการดำเนินการอื่นใดตาม  
กฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งนั้น หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้น ให้แก่ผู้ดำรง  
ตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทน

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

“ผู้รับมอบอำนาจ” หมายความว่า ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นที่ได้รับมอบอำนาจจากผู้ดำรงตำแหน่งที่มีอำนาจหน้าที่ดังกล่าว

### หมวด 1 บททั่วไป

มาตรา 5 การมอบอำนาจต้องเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ ดังต่อไปนี้

- (1) การอำนวยความสะดวกและตอบสนองความต้องการของประชาชน
- (2) ความคุ้มค่า ความรวดเร็ว และประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ
- (3) การกระจายอำนาจการตัดสินใจและความรับผิดชอบที่เหมาะสม
- (4) ไม่เป็นการเพิ่มขึ้นตอนหรือระยะเวลาในการใช้อำนาจ และไม่ต้องผ่านการพิจารณาของผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ มากเกินความจำเป็น

การพิจารณาของผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ มากเกินความจำเป็น

เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการมอบอำนาจตามวรรคหนึ่ง ผู้มอบอำนาจอาจวางแผนหรือกำหนดรายละเอียดวิธีปฏิบัติราชการเพิ่มเติมในเรื่องการมอบอำนาจโดยไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชกฤษฎีกานี้ เพื่อให้สอดคล้องกับภารกิจหรือลักษณะของงานที่ต้องมีการใช้อำนาจที่มอบอำนาจไปนั้นก็ได้

มาตรา 6 ในการมอบอำนาจ ผู้มอบอำนาจอาจมอบอำนาจในเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่อยู่ในอำนาจหน้าที่การปฏิบัติราชการของผู้มอบอำนาจ เพื่อให้ผู้รับมอบอำนาจปฏิบัติราชการแทนในเรื่องนั้นทั้งหมดหรือบางส่วนก็ได้ โดยต้องเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการมอบอำนาจตามมาตรา 5 และคำนึงถึงขีดความสามารถ ความรับผิดชอบ และความเหมาะสมตามสภาพของตำแหน่ง อำนาจ หน้าที่ และความรับผิดชอบของผู้รับมอบอำนาจและผู้มอบอำนาจ เว้นแต่เป็นเรื่องใดตามกรณีดังต่อไปนี้ ผู้มอบอำนาจอาจไม่มอบอำนาจในเรื่องดังกล่าวก็ได้

(1) เป็นเรื่องที่มีกฎหมายบัญญัติให้เป็นอำนาจเฉพาะหรือเป็นเรื่องที่โดยสภาพไม่อาจมอบอำนาจได้

(2) เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับนโยบายสำคัญ

(3) เป็นเรื่องที่มีความจำเป็นต้องการดูแลอย่างใกล้ชิดเพื่อให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน

(4) เป็นเรื่องที่อาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือเกิดความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชนได้

การมอบอำนาจตามวรรคหนึ่งให้รวมถึงการมอบอำนาจในการทำนิติกรรม สัญญา ฟ้องคดีและดำเนินคดีด้วย

ในกรณีที่การดำเนินการในเรื่องใดที่พระราชกฤษฎีกานี้กำหนดให้ต้องมีการมอบอำนาจให้ดำเนินการมอบอำนาจตามนั้น โดยจะยกความในมาตรานี้ขึ้นอ้างเพื่อไม่มอบอำนาจไม่ได้

มาตรา 7 ในการมอบอำนาจ ให้ผู้มอบอำนาจดำเนินการ ดังต่อไปนี้

- (1) วางหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการใช้อำนาจของผู้รับมอบอำนาจ

(2) จัดให้มีระบบการตรวจสอบและการรายงานผลการใช้อำนาจของผู้รับมอบอำนาจ

(3) กำกับดูแล และแนะนำการใช้อำนาจของผู้รับมอบอำนาจ

(4) จัดทำบัญชีการมอบอำนาจเสนอผู้บังคับบัญชา

เมื่อมีการมอบอำนาจแล้ว หากผู้มอบอำนาจเห็นว่าผู้รับมอบอำนาจใช้อำนาจที่รับมอบโดยไม่ถูกต้องหรืออาจก่อให้เกิดความเสียหาย ผู้มอบอำนาจอาจมีคำสั่งแก้ไขการปฏิบัติราชการของผู้รับมอบอำนาจหรือให้ผู้รับมอบอำนาจหยุดการปฏิบัติราชการไว้ก่อน และผู้มอบอำนาจเป็นผู้ใช้อำนาจนั้นโดยตรงก็ได้

มาตรา 8 การมอบอำนาจให้ทำเป็นหนังสือ โดยระบุรายละเอียดเกี่ยวกับการมอบอำนาจให้ชัดเจนเพียงพอที่จะเข้าใจในเรื่อง ดังต่อไปนี้

(1) ชื่อหรือตำแหน่งของผู้มอบอำนาจ

(2) ชื่อหรือตำแหน่งของผู้รับมอบอำนาจ

(3) อำนาจที่มอบ รวมทั้งอาจกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการใช้อำนาจด้วยก็ได้

มาตรา 9 การมอบอำนาจย่อมมีผลตราบเท่าที่ยังไม่มีการเพิกถอนหรือสิ้นสุดลงโดยเงื่อนไขหรือโดยเหตุอื่น

มาตรา 10 ในการปฏิบัติราชการแทน ผู้รับมอบอำนาจอาจดำเนินการใด ๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการมอบอำนาจนั้นตามที่เห็นสมควร แต่ต้องใช้อำนาจที่รับมอบให้เป็นไปตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่มีการมอบอำนาจหรือตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการใช้อำนาจในเรื่องนั้น รวมทั้งต้องจัดทำรายงานผลการใช้อำนาจดังกล่าวตามหลักเกณฑ์ที่ผู้มอบอำนาจกำหนด

มาตรา 11 ให้ ก.พ.ร. มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลและติดตามตรวจสอบการมอบอำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งใด ๆ เพื่อให้เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกานี้ อำนาจหน้าที่เช่นว่านี้ให้รวมถึง

(1) แนะนำให้ผู้มอบอำนาจดำเนินการปรับปรุงหรือแก้ไขการมอบอำนาจให้ถูกต้อง

(2) กำหนดให้ส่วนราชการรายงานข้อมูลเกี่ยวกับการมอบอำนาจให้ทราบตามที่เห็นสมควร

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

ในกรณีที่เห็นสมควรเพื่อประโยชน์แก่การปฏิบัติราชการเรื่องใดที่ไม่อาจใช้หลักเกณฑ์การมอบอำนาจตามพระราชกฤษฎีกานี้ได้ ให้ ก.พ.ร. เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการมอบอำนาจการปฏิบัติราชการในเรื่องนั้นไว้เป็นการเฉพาะ

## หมวด 6 การมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนในต่างประเทศ

มาตรา 27 ส่วนราชการใดมีภารกิจที่ต้องดำเนินการในต่างประเทศ ให้หัวหน้าส่วนราชการนั้นมอบอำนาจทั้งปวงที่จะต้องดำเนินการในต่างประเทศนั้นให้แก่หัวหน้าคณะผู้แทนและให้หัวหน้าคณะผู้แทนมอบอำนาจให้รองหัวหน้าคณะผู้แทนหรือบุคคลในคณะผู้แทน

### พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546

มาตรา 6 การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ได้แก่ การบริหารราชการเพื่อบรรลุเป้าหมายดังต่อไปนี้

- (1) เกิดประโยชน์สุขของประชาชน
- (2) เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ
- (3) มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ
- (4) ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น
- (5) มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์
- (6) ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ
- (7) มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ

มาตรา 10 ในกรณีที่ภารกิจใดมีความเกี่ยวข้องกับหลายส่วนราชการหรือเป็นภารกิจที่ใกล้เคียงหรือต่อเนื่องกัน ให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องนั้นกำหนดแนวทางการปฏิบัติราชการเพื่อให้เกิดการบริหารราชการแบบบูรณาการร่วมกัน โดยมุ่งให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ

ให้ส่วนราชการมีหน้าที่สนับสนุนการปฏิบัติราชการของผู้ว่าราชการจังหวัดหรือหัวหน้าคณะผู้แทนในต่างประเทศ เพื่อให้การบริหารราชการแบบบูรณาการในจังหวัดหรือในต่างประเทศ แล้วแต่กรณี สามารถใช้อำนาจตามกฎหมายได้ครบถ้วนตามความจำเป็นและบริหารราชการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

### ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารราชการในต่างประเทศ พ.ศ. 2552

ข้อ 13 เพื่อให้การบริหารราชการในต่างประเทศเป็นไปอย่างมีเอกภาพ ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการบริหารราชการในต่างประเทศ” ประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศเป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงกลาโหม ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงพาณิชย์ ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ และเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ เป็นกรรมการ

ให้ปลัดกระทรวงการต่างประเทศเป็นกรรมการและเลขานุการ และรองปลัดกระทรวงการต่างประเทศซึ่งปลัดกระทรวงการต่างประเทศมอบหมายเป็นผู้ช่วยเลขานุการ

ในกรณีจำเป็นและเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับส่วนราชการอื่น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศจะเชิญปลัดกระทรวงหรือหัวหน้าส่วนราชการอื่นที่เกี่ยวข้องตามที่เห็นสมควรเข้าร่วมเป็นกรรมการเพื่อพิจารณาในเรื่องนั้นก็ได้

ข้อ 14 คณะกรรมการบริหารราชการในต่างประเทศมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- (1) เป็นศูนย์กลางในการประสานนโยบายและยุทธศาสตร์ในการบริหารราชการในต่างประเทศของส่วนราชการต่าง ๆ ให้มีความเป็นเอกภาพ
- (2) เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์ในการบริหารราชการในต่างประเทศ

(3) อำนาจการให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามนโยบายและยุทธศาสตร์ รวมทั้งเสนอแนะและพิจารณาแก้ไขปัญหาในการบริหารราชการในต่างประเทศให้แก่ส่วนราชการหรือคณะผู้แทน

(4) ให้ความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศในการวางระเบียบหรือวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการบริหารราชการในต่างประเทศ

(5) เชิญบุคคลจากส่วนราชการและองค์การเอกชนมาชี้แจง ให้ข้อคิดเห็นหรือข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินการตามระเบียบนี้

(6) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กำหนดในระเบียบนี้ หรือตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

ข้อ 16 อำนาจและหน้าที่ของหัวหน้าคณะผู้แทนตามมาตรา 50/4 ให้รวมถึงอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้ด้วย

(1) ให้คำแนะนำหรือว่ากล่าวตักเตือนข้าราชการประจำการในต่างประเทศที่มีพฤติกรรมไม่เหมาะสม

(2) ส่งตัวกลับ ในกรณีข้าราชการประจำการในต่างประเทศหรือบุคคลในครอบครัว หรือผู้ติดตามของข้าราชการประจำการในต่างประเทศกระทำละเมิดกฎหมายท้องถิ่น หรือกฎหมายระหว่างประเทศ หรือมีความประพฤติที่อาจกระทบถึงชื่อเสียงและศักดิ์ศรีของคณะผู้แทน

(3) พิจารณาเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการประจำการในต่างประเทศตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการประเภทรูปนั้นตามที่ได้รับมอบอำนาจจากส่วนราชการเจ้าสังกัด

(4) ในกรณีข้าราชการประจำการในต่างประเทศผู้ใดกระทำผิดวินัย ซึ่งเป็นกรณีที่เกิดขึ้นขอบอำนาจที่ได้รับมอบตาม (3) ให้รายงานการกระทำผิดวินัยของข้าราชการผู้นั้นให้ส่วนราชการเจ้าสังกัดทราบเพื่อดำเนินการต่อไป เมื่อส่วนราชการเจ้าสังกัดดำเนินการไปแล้วได้ผลประการใดให้แจ้งกระทรวงการต่างประเทศทราบ

(5) สั่งให้ข้าราชการประจำการในต่างประเทศซึ่งปฏิบัติราชการอยู่ในคณะผู้แทน ปฏิบัติหน้าที่ภายในประเทศอันเป็นที่ตั้งของสถานทำการหรือในประเทศที่อยู่ในเขตอาณาของสถานทำการ การสั่งการดังกล่าวสำหรับผู้ซึ่งมิได้สังกัดกระทรวงการต่างประเทศให้สั่งได้เฉพาะเพื่อการปฏิบัติหน้าที่ภายในเขตอาณาของหน่วยงานของส่วนราชการนั้น

ข้อ 17 ในการปฏิบัติราชการที่เป็นเรื่องสำคัญของหัวหน้าหน่วยงาน ให้เสนอต่อหัวหน้าคณะผู้แทนในฐานะผู้บังคับบัญชาเพื่อทราบหรือพิจารณาสั่งการ

การเดินทางมาราชการในประเทศไทย หรือไปราชการในเขตอาณา หรือไปราชการในประเทศอื่นนอกเขตอาณาของข้าราชการประจำการในต่างประเทศของแต่ละส่วนราชการประจำสถานทำการ ให้เป็นไปตามระเบียบของทางราชการที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งระเบียบภายในของแต่ละส่วนราชการนั้น แต่ต้องแจ้งให้หัวหน้าคณะผู้แทนทราบทุกครั้ง

ในการพิจารณาเกี่ยวกับการเลื่อนเงินเดือนหรือเลื่อนขั้นของหัวหน้าหน่วยงานและข้าราชการประจำการในต่างประเทศของแต่ละส่วนราชการประจำสถานทำการ ให้ส่วนราชการเจ้าสังกัดรับฟังการประเมินผลของหัวหน้าคณะผู้แทนประกอบด้วย

ข้อ 18 หัวหน้าหน่วยงานต้องเข้าร่วมประชุมตามที่หัวหน้าคณะผู้แทนเรียกประชุมเพื่อรายงานผลการปฏิบัติราชการ ปรีกษาในเรื่องการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ร่วมกัน ประสานงาน แก้ไขปัญหา และหารือข้อราชการทั่วไป และให้หัวหน้าคณะผู้แทนรายงานผลการประชุมและความคืบหน้าเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการไปยังกระทรวงการต่างประเทศ

ในกรณีที่หัวหน้าหน่วยงานผู้ใดไม่อาจเข้าร่วมประชุมได้ ให้รายงานเหตุผลความจำเป็นให้หัวหน้าคณะผู้แทนทราบ

ข้อ 19 หัวหน้าหน่วยงานต้องควบคุมดูแลให้ข้าราชการในหน่วยงานปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายอย่างเต็มความสามารถเพื่อประโยชน์ในการพัฒนาและเพิ่มพูนประสิทธิภาพการปฏิบัติราชการ และปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบของรัฐผู้รับ กฎหมายระหว่างประเทศ และธรรมเนียมประเพณีปฏิบัติทางการทูตและกงสุล

ข้อ 20 ในกรณีที่หัวหน้าหน่วยงานผู้ใดไม่สามารถปฏิบัติราชการตามที่ได้รับมอบอำนาจจากหัวหน้าคณะผู้แทนได้อย่างมีประสิทธิภาพ หรือมีพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสม ให้หัวหน้าคณะผู้แทนรายงานข้อเท็จจริงให้ผู้บังคับบัญชาของส่วนราชการเจ้าสังกัดของหัวหน้าหน่วยงานผู้นั้นพิจารณาโดยไม่ชักช้า เพื่อดำเนินการแก้ไขปรับปรุงให้เหมาะสมหรือดำเนินการอื่นใดตามควรแก่กรณี



## ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-สกุล

นายศรายุทธ เทียนกิ่งแก้ว

ประวัติการศึกษา

- ประถมศึกษา โรงเรียนโกคาพาณิชนุกูล มูลนิธิ
- มัธยมศึกษา โรงเรียนสามเสนวิทยาลัย
- อุดมศึกษา นิติศาสตรบัณฑิต (เกียรตินิยมอันดับสอง)  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- เนติบัณฑิตไทย
- Master of Laws (LL.M.), University of Washington, U.S.A  
โดยทุนรัฐบาลตามความต้องการของกระทรวงการต่างประเทศ

ประวัติการทำงาน

- พ.ศ. 2541 เจ้าหน้าที่การทูต 4 กองกฎหมาย กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย
- พ.ศ. 2543 เจ้าหน้าที่การทูต 5 กองกฎหมาย กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย
- พ.ศ. 2546 เจ้าหน้าที่การทูต 6 กองกฎหมาย กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย
- พ.ศ. 2547 เจ้าหน้าที่การทูต 6 ปฏิบัติหน้าที่เลขานุการปลัดกระทรวง  
สำนักงานปลัดกระทรวง
- พ.ศ. 2550 เจ้าหน้าที่การทูต 6 กองสนธิสัญญา กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย
- พ.ศ. 2551 นักการทูตชำนาญการ กองสนธิสัญญา กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย
- พ.ศ. 2554 นักการทูตชำนาญการ (ที่ปรึกษา) กองกฎหมาย  
กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย
- พ.ศ. 2557 นักการทูตชำนาญการพิเศษ กองกฎหมาย  
กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย

การฝึกอบรม

Certificate of Diploma, Rhodes Academy of Ocean Law and Policy, Greece

ตำแหน่งปัจจุบัน

นักการทูตชำนาญการพิเศษ กองกฎหมาย  
กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย