

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนในต่างประเทศ

กรมส่งเสริมการส่งออก ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ พณ ๐๙๐๑(๒)/๓๕๐ ลงวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๕๙ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า กรมส่งเสริมการส่งออกมีสำนักงานส่งเสริมการค้าในต่างประเทศ จำนวน ๕๓ แห่ง และมีหัวหน้าสำนักงาน ซึ่งประกอบด้วย อัครราชทูต (ฝ่ายการพาณิชย์) อัครราชทูตที่ปรึกษา (ฝ่ายการพาณิชย์) และกงสุล (ฝ่ายการพาณิชย์) ซึ่งเป็นตำแหน่งที่ได้รับเงินประจำตำแหน่งตามพระราชบัญญัติเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่ง พ.ศ. ๒๕๓๘ และกรมได้มีคำสั่งมอบอำนาจให้หัวหน้าสำนักงานในต่างประเทศปฏิบัติราชการแทนอธิบดีกรมส่งเสริมการส่งออก ตามคำสั่งกรมส่งเสริมการส่งออก ที่ ๙๘/๒๕๕๔ เรื่อง มอบอำนาจให้หัวหน้าสำนักงานในต่างประเทศปฏิบัติราชการแทนอธิบดีกรมส่งเสริมการส่งออก และคำสั่งกรมส่งเสริมการส่งออก ที่ ๓๐/๒๕๕๖ เรื่อง แก้ไขเพิ่มเติมคำสั่ง มอบอำนาจให้หัวหน้าสำนักงานในต่างประเทศปฏิบัติราชการแทนอธิบดีกรมส่งเสริมการส่งออก

ต่อมากรมส่งเสริมการส่งออกได้ขออนุมัติสำนักงาน ก.พ. จัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการค้าในต่างประเทศแห่งใหม่ขึ้น ณ เมืองเจนไน ประเทศสาธารณรัฐอินเดีย แต่สำนักงาน ก.พ. ไม่อนุมัติให้จัดตั้งสำนักงานดังกล่าว แต่ให้ไปประจำการอยู่ร่วมกับสถานกงสุล ณ เมืองเจนไน โดยระบุว่าผู้ไปปฏิบัติงานเป็นตำแหน่งที่ปฏิบัติภารกิจโดยประจำการในสถานกงสุลใหญ่ ณ เมืองเจนไน ประเทศสาธารณรัฐอินเดีย โดยที่ผู้ไปปฏิบัติงานดังกล่าวมิใช่หัวหน้าสำนักงานตามกฎหมาย กรมส่งเสริมการส่งออกจึงขอหารือว่าจะใช้กฎหมายฉบับใด มาตราใด เพื่อบริหารงานให้ผู้ที่มีตำแหน่งปฏิบัติภารกิจโดยประจำการในสถานกงสุลใหญ่ ณ เมืองเจนไน ประเทศสาธารณรัฐอินเดีย ปฏิบัติราชการแทนอธิบดีกรมส่งเสริมการส่งออกเหมือนกับที่อธิบดีได้มอบอำนาจให้หัวหน้าสำนักงานในต่างประเทศปฏิบัติราชการแทน เพื่อเป็นมาตรฐานเดียวกัน ซึ่งขณะนี้กรมส่งเสริมการส่งออกอยู่ระหว่างขออนุมัติการจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการค้าในต่างประเทศอีกหลายแห่ง

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าว ประกอบกับได้รับฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงาน ก.พ.) ผู้แทนกระทรวงการต่างประเทศ (สำนักงานปลัดกระทรวง และกรมสนธิสัญญาและกฎหมาย) และผู้แทนกระทรวงพาณิชย์ (สำนักงานปลัดกระทรวง และกรมส่งเสริมการส่งออก) แล้ว เห็นว่า การที่จะพิจารณาปัญหาข้อกฎหมายที่กรมส่งเสริมการส่งออกหารือว่าอธิบดีกรมส่งเสริมการส่งออกจะมอบอำนาจให้ผู้ปฏิบัติงานในตำแหน่งที่ปฏิบัติภารกิจโดยประจำการในสถานกงสุลใหญ่ ณ เมืองเจนไน

ส่งพร้อมหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๑/๐๒๕๔ ลงวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๕๙ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ประเทศสาธารณรัฐอินเดีย ซึ่งมีใช้หัวหน้าสำนักงานในต่างประเทศ ปฏิบัติราชการแทนได้หรือไม่ อย่างไร นั้น จะต้องพิจารณาถึงบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องก่อนว่ามีบทบัญญัติที่ว่าด้วยการบริหารราชการในต่างประเทศบัญญัติไว้เป็นกรณีพิเศษหรือไม่ ซึ่งเมื่อได้พิจารณาแล้วเห็นได้ว่า ในปี พ.ศ. ๒๕๔๕ รัฐบาลไทยได้ปฏิรูประบบราชการและปรับปรุงระบบการบริหารราชการให้ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐ การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การกระจายอำนาจตัดสินใจ การอำนวยความสะดวก และการตอบสนองความต้องการของประชาชน โดยกำหนดให้การบริหารราชการต้องมีการกำหนดนโยบาย เป้าหมาย และแผนการปฏิบัติงานเพื่อให้สามารถประเมินผล การปฏิบัติราชการในแต่ละระดับได้อย่างชัดเจน มีกรอบการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเป็นแนวทางในการกำกับการกำหนดนโยบายและการปฏิบัติราชการตามมาตรา ๓/๑^๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ ซึ่งนโยบายการปฏิรูประบบการบริหารราชการในต่างประเทศก็เป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูประบบราชการดังกล่าวด้วย โดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ ได้กำหนดให้มีหมวดที่ว่าด้วยการบริหารราชการในต่างประเทศเพิ่มขึ้น เพื่อให้เหมาะสมกับลักษณะการปฏิบัติหน้าที่ และจัดระบบการทำงานระหว่างหน่วยงานต่างๆ ของรัฐที่มีภารกิจด้านต่างประเทศให้เป็นเอกภาพ มีหัวหน้าคณะผู้แทนเป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารราชการ ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามหลักที่ยึดถือปฏิบัติกันมานานในประเทศและประเพณีปฏิบัติทางการทูตที่กำหนดให้หัวหน้าคณะผู้แทนเป็นผู้มีอำนาจเต็มในการปฏิบัติหน้าที่แทนรัฐบาลทั้งปวง ตลอดจนเพื่อคุ้มครองรักษาประโยชน์ของประเทศไทยและคนไทย การกระทำใด ๆ อันจะมีผลผูกพันประเทศไทยและคนไทย จึงต้องกระทำโดยหัวหน้าคณะผู้แทน

กรณีตามปัญหาการที่อธิบดีกรมส่งเสริมการส่งออกจะมอบอำนาจให้ผู้ปฏิบัติงานในตำแหน่งที่ปฏิบัติภารกิจโดยประจำการในสถานกงสุลใหญ่ ณ เมืองเจนไน จึงเป็นการมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการในต่างประเทศ ซึ่งการจะมอบอำนาจได้หรือไม่ อย่างไร นั้น ต้องพิจารณา

^๑ มาตรา ๓/๑ การบริหารราชการตามพระราชบัญญัตินี้ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐ การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การลดภารกิจและยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น การกระจายภารกิจและทรัพยากรให้แก่องค์กร การกระจายอำนาจตัดสินใจ การอำนวยความสะดวก และการตอบสนองความต้องการของประชาชน ทั้งนี้ โดยมีผู้รับผิดชอบต่อผลของงาน

การจัดสรรงบประมาณ และการบรรจุและแต่งตั้งบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติหน้าที่ต้องคำนึงถึงหลักการตามวรรคหนึ่ง

ในการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการ ต้องใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้คำนึงถึงความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงาน การมีส่วนร่วมของประชาชน การเปิดเผยข้อมูล การติดตามตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ ตามความเหมาะสมของแต่ละภารกิจ

เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรานี้ จะตราพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการปฏิบัติราชการและการสั่งการให้ส่วนราชการและข้าราชการปฏิบัติก็ได้

ตามบทบัญญัติที่ว่าด้วยการบริหารราชการในต่างประเทศ ในหมวด ๗ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ ซึ่งมาตรา ๕๐/๒^๒ กำหนดให้หัวหน้าคณะผู้แทนเป็นผู้รับนโยบายและคำสั่งจากนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มาปฏิบัติทำให้เหมาะสมกับการปฏิบัติราชการในต่างประเทศ และเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาบุคคลในคณะผู้แทน โดยหัวหน้าคณะผู้แทนมีอำนาจและหน้าที่ในการบริหารราชการตามที่คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรมมอบหมาย หรือตามที่นายกรัฐมนตรีสั่งการในฐานะหัวหน้ารัฐบาล และมีอำนาจหน้าที่บังคับบัญชาบุคคลในคณะผู้แทนและข้าราชการพลเรือนที่มีใช้บุคคลในคณะผู้แทนซึ่งประจำอยู่ในประเทศที่หัวหน้าคณะผู้แทนนั้น มีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๕๐/๔^๓ นอกจากนั้น มาตรา ๕๐/๕^๔ กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวง รัฐมนตรีว่าการทบวง ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวง ปลัดทบวง อธิบดีหรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่า

^๒ มาตรา ๕๐/๒ ให้หัวหน้าคณะผู้แทนเป็นผู้รับนโยบายและคำสั่งจากนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มาปฏิบัติทำให้เหมาะสมกับการปฏิบัติราชการในต่างประเทศ และเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาบุคคลในคณะผู้แทน และจะให้มีรองหัวหน้าคณะผู้แทนเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการแทนหัวหน้าคณะผู้แทนก็ได้

การสั่ง และการปฏิบัติราชการของกระทรวง ทบวง กรม ต่อบุคคลในคณะผู้แทน ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

หัวหน้าคณะผู้แทนอาจมอบอำนาจให้บุคคลในคณะผู้แทนปฏิบัติราชการแทนตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

^๓ มาตรา ๕๐/๔ หัวหน้าคณะผู้แทนมีอำนาจและหน้าที่ ดังนี้

(๑) บริหารราชการตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนของทางราชการ

(๒) บริหารราชการตามที่คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรมมอบหมาย หรือตามที่นายกรัฐมนตรีสั่งการในฐานะหัวหน้ารัฐบาล

(๓) บังคับบัญชาบุคคลในคณะผู้แทนและข้าราชการฝ่ายพลเรือนที่มีใช้บุคคลในคณะผู้แทนซึ่งประจำอยู่ในประเทศที่ตนมีอำนาจหน้าที่ เพื่อให้การปฏิบัติราชการเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งของกระทรวง ทบวง กรม หรือมติของคณะรัฐมนตรี หรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล

(๔) รายงานข้อเท็จจริงและความเห็นเกี่ยวกับผลการปฏิบัติราชการของบุคคลตาม (๓) เพื่อประกอบการพิจารณาของผู้บังคับบัญชาของส่วนราชการต้นสังกัดเกี่ยวกับการแต่งตั้งและการเลื่อนชั้นเงินเดือน

^๔ มาตรา ๕๐/๕ รัฐมนตรีว่าการกระทรวง รัฐมนตรีว่าการทบวง ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวง ปลัดทบวง อธิบดีหรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่า อาจมอบอำนาจให้หัวหน้าคณะผู้แทนปฏิบัติราชการแทนได้ ในการนี้ให้นำความในมาตรา ๓๘ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

เมื่อมีการมอบอำนาจตามวรรคหนึ่งโดยชอบแล้ว ผู้รับมอบอำนาจมีหน้าที่ต้องรับมอบอำนาจนั้น และจะมอบอำนาจนั้นให้แก่ผู้อื่นต่อไปไม่ได้ เว้นแต่เป็นการมอบอำนาจต่อไปให้บุคคลในคณะผู้แทนตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

เมื่อได้มีการมอบอำนาจแล้ว หัวหน้าคณะผู้แทนมีหน้าที่กำกับ ติดตามผลการปฏิบัติราชการของผู้รับมอบอำนาจ และให้มีอำนาจแนะนำและแก้ไขการปฏิบัติราชการของผู้รับมอบอำนาจได้

อาจมอบอำนาจให้หัวหน้าคณะผู้แทนปฏิบัติราชการแทนได้ โดยนำความในมาตรา ๓๘^๕ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ มาใช้บังคับโดยอนุโลม สำหรับการมอบอำนาจของกระทรวง ทบวง กรม ไปยังหัวหน้าคณะผู้แทนให้แจ้งผ่านกระทรวงการต่างประเทศตามมาตรา ๕๐/๖^๖ ทั้งนี้ มาตรา ๕๐/๕^๗ วรรคสอง กำหนดให้หัวหน้าคณะผู้แทนในฐานะผู้รับมอบอำนาจมีหน้าที่ต้องรับมอบอำนาจนั้น และจะมอบอำนาจนั้นให้แก่ผู้อื่นต่อไปไม่ได้ เว้นแต่เป็นการมอบอำนาจต่อไปให้บุคคลในคณะผู้แทนตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนดซึ่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. ๒๕๔๖ ข้อ ๑๗^๘ ก็ได้กำหนดให้ส่วนราชการใดมีภารกิจที่ต้องดำเนินการในต่างประเทศ ให้หัวหน้าส่วนราชการนั้นมอบอำนาจทั้งปวงที่จะต้องดำเนินการให้แก่หัวหน้าคณะผู้แทน และให้หัวหน้าคณะผู้แทนมอบอำนาจให้บุคคลในคณะผู้แทน ดังนั้น อธิบดีกรมส่งเสริมการส่งออกจึงไม่อาจมอบอำนาจให้แก่ผู้ปฏิบัติงานในตำแหน่งที่ปฏิบัติภารกิจโดยประจำการในสถานกงสุลใหญ่ ณ เมืองเจนไน ปฏิบัติราชการแทนได้โดยตรง แต่จะต้องมอบอำนาจให้หัวหน้าคณะผู้แทนซึ่งเป็นผู้รับนโยบายการปฏิบัติราชการในต่างประเทศแทนรัฐบาล แล้วให้หัวหน้าคณะผู้แทนมอบอำนาจต่อไปให้ผู้ปฏิบัติงานในตำแหน่งที่ปฏิบัติภารกิจโดยประจำการในสถานกงสุลใหญ่ ณ เมืองเจนไน ซึ่งเป็นบุคคลในคณะผู้แทน ต่อไป ทั้งนี้ เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังที่ได้กล่าวไว้

อนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) มีข้อสังเกตเพิ่มเติมว่า คำสั่งกรมส่งเสริมการส่งออก ที่ ๙๘/๒๕๔๔ เรื่อง การมอบอำนาจให้หัวหน้าสำนักงานในต่างประเทศ ปฏิบัติราชการแทนอธิบดีกรมส่งเสริมการส่งออก ลงวันที่ ๑๘ กันยายน พ.ศ. ๒๕๔๔ และคำสั่งกรมส่งเสริมการส่งออก ที่ ๓๐/๒๕๔๖ เรื่อง แก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งมอบอำนาจให้หัวหน้าสำนักงานในต่างประเทศปฏิบัติราชการแทนอธิบดีกรมส่งเสริมการส่งออก ลงวันที่ ๘ เมษายน พ.ศ. ๒๕๔๖

^๕ มาตรา ๓๘ อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการ หรือการดำเนินการอื่น ที่ผู้ดำรงตำแหน่งใดจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งใด หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ถ้ากฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งนั้น หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นมิได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น หรือมิได้ห้ามเรื่องการมอบอำนาจไว้ ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นอาจมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทนได้ ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๗) อธิบดีหรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่าอาจมอบอำนาจให้รองอธิบดี ผู้ช่วยอธิบดี ผู้อำนวยการกอง หัวหน้ากอง หัวหน้าส่วนราชการตามมาตรา ๓๑ วรรคสอง หรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่า หรือผู้ว่าราชการจังหวัด

ฯลฯ

ฯลฯ

^๖ มาตรา ๕๐/๖ การที่กระทรวง ทบวง กรม จะมอบอำนาจหรือมีคำสั่งใดที่เกี่ยวข้องไปยังหัวหน้าคณะผู้แทน ให้แจ้งผ่านกระทรวงการต่างประเทศ

^๗ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔, ข้างต้น

^๘ ข้อ ๑๗ ส่วนราชการใดมีภารกิจที่ต้องดำเนินการในต่างประเทศ ให้หัวหน้าส่วนราชการนั้นมอบอำนาจทั้งปวงที่จะต้องดำเนินการในต่างประเทศนั้นให้แก่หัวหน้าคณะผู้แทน และให้หัวหน้าคณะผู้แทนมอบอำนาจให้รองหัวหน้าคณะผู้แทนหรือบุคคลในคณะผู้แทน ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในระเบียบนี้

ไม่สอดคล้องกับหลักในเรื่องการบริหารราชการในต่างประเทศตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ กรมส่งเสริมการส่งออกจะต้องดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งดังกล่าวให้สอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งกฎหมายในเรื่องนั้นต่อไป

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มีนาคม ๒๕๔๙