

การปฏิบัติราชการแทน และการรักษาราชการแทน¹

ในการปฏิบัติราชการนั้น กฎหมายกำหนดให้มีการมอบอำนาจกันได้ และกำหนดให้ใช้คำสำหรับการมอบอำนาจกรณีต่าง ๆ แตกต่างกันไป ซึ่งปรากฏว่ามีผู้ใช้คำในกรณีการมอบอำนาจ เช่น ปฏิบัติราชการแทน รักษาการราชการแทน รักษาการในตำแหน่ง หรือแม้แต่คำว่า ทำการแทน ทำให้เกิดความสับสน และสงสัยว่าการมอบอำนาจในการปฏิบัติราชการนั้นที่ถูกต้องจะต้องใช้คำใดและในกรณีใด

เมื่อพิจารณาตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทในการปฏิบัติราชการ คำว่า “ปฏิบัติราชการแทน” บัญญัติอยู่ในหมวด ๕ มาตรา ๓๘-๔๐ หมายถึงการมอบอำนาจในการสั่งการอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการหรือการดำเนินการอื่นที่ผู้ดำรงตำแหน่งใดจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งใด หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นในส่วนราชการเดียวกันหรือส่วนราชการอื่น หรือผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการแทนได้ ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา² เพื่อประโยชน์ในการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน ความรวดเร็วในการปฏิบัติราชการ การกระจายความรับผิดชอบตามสภาพของตำแหน่งของผู้รับมอบอำนาจ และการมอบอำนาจนี้จะต้องทำเป็นหนังสือ โดยผู้ปฏิบัติราชการแทนจะมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับผู้ซึ่งมอบอำนาจหรือมอบหมาย และการมอบอำนาจจะคงมีอยู่ตลอดไปจนกว่าจะมีการยกเลิกการมอบอำนาจนั้น ดังนั้น การปฏิบัติราชการแทนจึงเป็นการมอบอำนาจในกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ แต่มอบอำนาจให้บุคคลอื่นปฏิบัติหน้าที่แทนในบางเรื่องเพื่อให้เกิดความรวดเร็ว สะดวกแก่ประชาชน และกระจายความรับผิดชอบ เช่น อธิบดีมอบอำนาจในการสั่งเพิกถอน หรือแก้ไขตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ให้รองอธิบดีปฏิบัติราชการแทนผู้ว่าราชการจังหวัดมอบอำนาจในการอนุมัติเกี่ยวกับการพัสดุ หรือการลาให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดปฏิบัติราชการแทน เป็นต้น

สำหรับคำว่า “รักษาราชการแทน” บัญญัติอยู่ในหมวด ๖ มาตรา ๔๑-๕๐ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ หมายถึง กรณีไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งใดหรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ กฎหมายกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่งเข้าไปรักษาราชการแทนในตำแหน่งนั้น โดยผู้รักษาราชการแทนมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับผู้ซึ่งที่ตนแทน การรักษาราชการแทนดังกล่าวเกิดขึ้นโดยผลของกฎหมายไม่ต้องมีการแต่งตั้ง และเมื่อมีผู้ดำรงตำแหน่งแล้วหรือมาปฏิบัติหน้าที่ได้แล้วการรักษาราชการแทนก็จะสิ้นสุดลง ซึ่งตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ กำหนดให้มีการรักษาราชการแทนสำหรับบางตำแหน่ง เช่น นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวง/ทบวง เลขาธิการรัฐมนตรี ปลัดกระทรวง/ทบวง รองปลัดกระทรวง/ทบวง อธิบดี รองอธิบดี เลขาธิการ รองเลขาธิการ ผู้อำนวยการ รองผู้อำนวยการ หรือตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นซึ่งเทียบเท่าปลัดกระทรวงหรืออธิบดีในส่วนราชการ

¹ กลุ่มพัฒนาระบบการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม ส่วนมาตรฐานการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม สำนักมาตรฐานการทะเบียนที่ดิน

² พระราชกฤษฎีกา ว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. ๒๕๕๐

ที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม รวมทั้งผู้ดำรงตำแหน่งเลขานุการกรม และผู้อำนวยการกอง หัวหน้ากองหรือหัวหน้าส่วนราชการที่มีฐานะเทียบเท่ากอง³

ส่วนคำว่า “รักษาการในตำแหน่ง” ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งกำหนดกรณีที่มีได้บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน กรณีตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญว่างลงหรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ราชการได้ ให้ผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจสั่งให้ข้าราชการพลเรือนที่เห็นสมควรรักษาการในตำแหน่งได้⁴ ดังนั้น ในกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งใด ๆ ซึ่งมีได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ จะใช้คำว่า “รักษาการในตำแหน่ง” โดยผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ จะต้องมีคำสั่งแต่งตั้ง เช่น ตำแหน่งผู้อำนวยการส่วน หรือหัวหน้าฝ่ายในสำนัก/กองใดในกรมที่ดิน อธิบดีซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ มีอำนาจแต่งตั้งผู้รักษาการในตำแหน่งได้

จึงสรุปได้ว่า ในการปฏิบัติหน้าที่ราชการนั้น แม้ผู้บังคับบัญชาอยู่ปฏิบัติหน้าที่หรือสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ก็สามารถมอบอำนาจให้ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติหน้าที่แทนเพื่อความรวดเร็ว สะดวกแก่ประชาชน โดยการมอบอำนาจเป็นหนังสือ ซึ่งกรณีนี้ใช้คำว่า “ปฏิบัติราชการแทน” สำหรับกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งหรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ราชการได้ จะใช้คำว่า “รักษาราชการแทน” หรือ “รักษาการในตำแหน่ง” แล้วแต่กรณี “การรักษาราชการแทน” จะเกิดขึ้นโดยผลของกฎหมายไม่ต้องการแต่งตั้งเป็นไปโดยอัตโนมัติ ส่วน “การรักษาการในตำแหน่ง” ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุจะต้องมีคำสั่งแต่งตั้ง โดยผู้รักษาราชการแทน หรือรักษาการในตำแหน่ง จะมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับผู้ซึ่งที่ตนแทน และเมื่อมีผู้ดำรงตำแหน่งแล้วหรือมาปฏิบัติหน้าที่ได้แล้วการรักษาราชการแทนหรือรักษาการในตำแหน่ง ก็จะสิ้นสุดลง ส่วนคำว่า “ทำการแทน” ไม่ปรากฏว่ามีบัญญัติไว้ในกฎหมายดังกล่าวแต่อย่างใด

อย่างไรก็ดี แม้กฎหมายจะกำหนดให้มีการมอบอำนาจในการปฏิบัติหน้าที่ราชการได้ แต่บางเรื่องผู้มอบอำนาจอาจไม่มอบอำนาจก็ได้⁵ โดยการกำหนดไม่ให้มีการมอบอำนาจในบางเรื่องได้ ดังนั้น กรณีที่กรมที่ดินมีคำสั่งกำหนดหน้าที่และทุนทรัพย์ในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมของเจ้าพนักงานที่ดิน⁶ โดยกำหนดอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดไว้เป็นการเฉพาะแล้ว เช่น การลงลายมือชื่อในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน การส่งโอนมรดก การส่งแก้ไขรูปแผนที่และเนื้อที่ ตามมาตรา ๖๙ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน การสั่งการเกี่ยวกับหนังสือมอบอำนาจ การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมในจำนวนทุนทรัพย์ที่กำหนด ฯ จึงไม่อาจมอบหมายหรือมอบอำนาจให้บุคคลอื่น “ปฏิบัติราชการแทน” ได้แต่เฉพาะกรณีที่เจ้าพนักงานที่ดินนั้นไม่อยู่ หรืออยู่แต่ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้เท่านั้นที่ “ผู้รักษาราชการแทน” หรือ “รักษาการในตำแหน่ง” แล้วแต่กรณีจึงสามารถปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวแทนได้

³ มาตรา ๔๗ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑

⁴ มาตรา ๖๘ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑

⁵ มาตรา ๖ แห่งพระราชกฤษฎีกา ว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. ๒๕๕๐

⁶ คำสั่งกรมที่ดิน ที่ ๙๕๕/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๒