

ปัญหาการใช้อำนาจของข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำระดับสูง ในการปฏิบัติราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค¹

ธีระพงศ์ บัวจันทร์²

จากการศึกษาปัญหากระบวนการพิจารณาตีปกครองในความผิดทางวินัยตำรวจตามแนวคิดการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายใบบริบทของรัฐธรรมนูญ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และหลักการที่เกี่ยวข้องกับอำนาจและหน้าที่ของหน่วยงานรัฐ ตลอดจนศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอำนาจและหน้าที่ของหน่วยงานรัฐของประเทศไทยและต่างประเทศ ซึ่งจากการศึกษาพบว่า ตามหลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญ หน่วยงานของรัฐสามารถจำแนกได้ตามอำนาจหน้าที่หลัก 3 ฝ่าย ได้แก่³ ฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งทำหน้าที่ตรากฎหมายและกำหนดกรอบการใช้อำนาจขององค์กรอื่น ฝ่ายบริหาร ซึ่งมีหน้าที่กำหนดนโยบายและดำเนินการกิจเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ และ ฝ่ายตุลาการ ซึ่งทำหน้าที่ตีความกฎหมายและวินิจฉัยข้อพิพาทเพื่อคุ้มครองสิทธิและสร้างความเป็นธรรมในสังคม นอกจากนี้ ยังมี องค์กรอิสระของรัฐ เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ศาลรัฐธรรมนูญ และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ซึ่งมีบทบาทในการตรวจสอบ ถ่วงดุล และคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน อำนาจและหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐในประเทศไทยอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม⁴ ซึ่งถือเป็นกฎหมายแม่บทในการจัดโครงสร้างและกำหนดขอบเขตการใช้อำนาจของรัฐ รวมถึงกำหนดหน้าที่ของรัฐมนตรี หัวหน้าหน่วยงานราชการ ข้าราชการประจำ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีเป้าหมายเพื่อสร้างความเป็นเอกภาพในการบริหารราชการ⁵ แม้ในทางปฏิบัติจะยังมีปัญหาเรื่องความซ้ำซ้อนของอำนาจ การรวมศูนย์ และข้อจำกัดด้านความยืดหยุ่นที่ต้องได้รับการแก้ไขปรับปรุง ดังนั้น อำนาจและหน้าที่ของหน่วยงานรัฐ

¹บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหาการใช้อำนาจของข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำระดับสูงในการปฏิบัติราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ ดร.ปภาศรี บัวสวรรค์ และคณะกรรมการสอบ คือ ศาสตราจารย์ ดร.สุมาลี วงษ์วิจิตร และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สมชาย รัตนเชื้อสกุล

²นักศึกษาระดับปริญญาโท หลักสูตรนิเทศศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิทยบริการเฉลิมพระเกียรติ จังหวัดนครศรีธรรมราช คณะนิเทศศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

³นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. *ทิศทางการปกครองท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ*. กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2546.

⁴วราเดช จันทรศร. *การปรับปรุงและปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินของไทย*. กรุงเทพฯ: หจก.สหાયบลิอ็อกการพิมพ์, 2547.

⁵ประเทือง เจริญรัชย์. “บทบาทของการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.” *วิทยานพนธ์ รัฐศาสตรมหาบัณฑิต*. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2565.

จึงถือได้ว่าเป็นหัวใจสำคัญในการกำหนดกลไกของรัฐเพื่อให้สามารถดำเนินการบริหารประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยหลักการพื้นฐานนั้น อำนาจของรัฐถือกำเนิดจากประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตย ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งมอบหมายให้หน่วยงานของรัฐทั้งฝ่ายนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ ใช้อำนาจดังกล่าวภายใต้กรอบของกฎหมายเพื่อประโยชน์ส่วนรวม อำนาจของหน่วยงานรัฐจึงไม่ใช่สิทธิหรือสิ่งที่ถือครองโดยรัฐเอง⁶ หากแต่เป็น “หน้าที่” ที่ต้องปฏิบัติเพื่อรับใช้ประชาชนและรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม การมีอำนาจจึงคู่มากับความรับผิดชอบที่ต้องถูกตรวจสอบและถ่วงดุลตามหลักนิติรัฐและประชาธิปไตย แม้โครงสร้างตามกฎหมายจะมีความเป็นระบบ⁷ แต่ข้อจำกัดเชิงอำนาจหน้าที่ และการบังคับบัญชาที่ไม่ชัดเจน รวมถึงความไม่ยืดหยุ่นในการประสานงานระหว่างระดับต่าง ๆ ยังคงเป็นอุปสรรคสำคัญในการบริหารราชการแผ่นดินให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด จำเป็นต้องมีการทบทวนปรับปรุง และออกกฎหมายลูกหรือแนวปฏิบัติที่ชัดเจนมากยิ่งขึ้นเพื่อขจัดความซ้ำซ้อนและขัดแย้งของอำนาจให้หมดไป

แต่อย่างไรก็ตาม แม้ว่าพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 กำหนดหลักการและกรอบการบริหารราชการแผ่นดิน โดยกำหนดโครงสร้างการบริหารราชการของรัฐให้มีความชัดเจนในด้านอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งในระดับกระทรวง ทบวง กรม และส่วนภูมิภาค โดยมีเป้าหมายหลักเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ มีประสิทธิภาพและความคุ้มค่าในการดำเนินงานราชการ รวมถึงการลดขั้นตอนและภารกิจที่ไม่จำเป็น และการกระจายอำนาจตัดสินใจให้แก่ท้องถิ่น การจัดสรรงบประมาณและการบรรจุแต่งตั้งบุคคลต้องคำนึงถึงหลักการเหล่านี้ แต่ทั้งนี้กลับพบว่าพระราชบัญญัติฉบับนี้ยังคงมีปัญหาที่เกิดขึ้นในการบัญญัติกฎหมาย ด้วยเหตุนี้จึงส่งผลทำให้ผู้ศึกษาได้ทำการศึกษาเพิ่มเติม ถึงประเด็นปัญหาที่เกิดจากกฎหมายฉบับนี้ ดังต่อไปนี้

ประเด็นปัญหาที่หนึ่ง ปัญหาเกี่ยวกับความซ้ำซ้อนของอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐมนตรีกับหัวหน้าหน่วยงานราชการ

เนื่องจากมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน กำหนดให้สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับ “ราชการทางการเมือง” โดยมีเลขาธิการนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้าหน่วยงานขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี และแบ่งบุคลากรออกเป็นสองฝ่าย คือข้าราชการการเมืองและข้าราชการพลเรือนสามัญ เพื่อสนับสนุนการทำงานเชิงนโยบายและเชิงบริหารตามลำดับ แม้ว่ามาตรา 13 จะกำหนดอำนาจหน้าที่ของสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีไว้อย่างชัดเจน แต่กฎหมายกลับไม่ได้ระบุขอบเขตของคำว่า “ราชการทางการเมือง” อย่างชัดเจน ว่าขอบเขตของราชการทางการเมืองควรครอบคลุมเพียงใด ด้วยเหตุนี้จึงทำให้เกิดปัญหาขึ้นถึงความซ้ำซ้อนกันอำนาจหน้าที่ของทั้ง 2 ฝ่าย เช่น คดีหมายเลขแดงของ

⁶สุกสวัสดิ์ ชัชวาล. สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย หมวดโครงสร้างภายนอก โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินกับการปกครองท้องถิ่น. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2547.

⁷โกวิท พวงงาม. การปกครองท้องถิ่นไทย : หลักการและมิติใหม่ในอนาคต. กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2559.

ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ที่มีการพิจารณาคดีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ร่วมกับข้าราชการประจำที่เกี่ยวข้องในความผิดร่วมกัน คดีแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการประจำ และคดีเกี่ยวกับการออกกฎ ระเบียบ หรือคำสั่งนโยบาย เป็นต้น⁸ แต่บทบัญญัติดังกล่าวไม่ได้ให้คำจำกัดความหรือขอบเขตที่แน่ชัดของคำว่า “ราชการทางการเมือง” ทำให้เกิดความคลุมเครือในการแบ่งอำนาจหน้าที่ระหว่างฝ่ายการเมืองกับฝ่ายประจำ ซึ่งอาจนำไปสู่ความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติงาน เช่น การโยกย้ายแต่งตั้งข้าราชการออกคำสั่งหรือนโยบาย รวมถึงปัญหาความรับผิดชอบต่อผลของการบริหาร หากเกิดกรณีที่ฝ่ายการเมืองใช้อำนาจเกินขอบเขตที่ควรเป็น⁹ ดังนั้น ด้วยความที่กฎหมายไม่ได้กำหนดขอบเขตหน้าที่ที่แน่ชัด ทำให้เกิดความซ้ำซ้อนและทับซ้อนในอำนาจหน้าที่ระหว่าง ฝ่ายการเมือง (รัฐมนตรี, ข้าราชการการเมืองใน สลน.) กับข้าราชการประจำในการบริหารราชการ เช่น การแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการประจำ การออกกฎระเบียบ หรือการดำเนินคดีที่เกี่ยวข้องกับการทุจริต ซึ่งส่งผลกระทบต่อหลักความเป็นอิสระของข้าราชการประจำ ความต่อเนื่องของการบริหารราชการแผ่นดิน และหลักความรับผิดชอบทางการเมืองของฝ่ายบริหาร จึงจำเป็นต้องกำหนดขอบเขตของ “ราชการทางการเมือง” ให้ชัดเจน เพื่อป้องกันการแทรกแซงทางการเมือง และสร้างความสมดุลระหว่างการกำหนดนโยบายกับการบริหารงานประจำ

ประเด็นปัญหาที่สอง ปัญหาเกี่ยวกับการลดทอนอำนาจผู้ว่าราชการจังหวัด

จากบทบัญญัติมาตรา 54 และ 55 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 พบว่าผู้ว่าราชการจังหวัดแม้จะเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารในจังหวัดและรับนโยบายจากส่วนกลางมาปฏิบัติ แต่กลับไม่มีอำนาจเต็มในการกำกับการทำงานของหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด เนื่องจากหน่วยงานเหล่านี้ยังขึ้นตรงต่อกระทรวงต้นสังกัดและได้รับงบประมาณจากส่วนกลาง ส่งผลให้เกิดสภาพ “การบังคับบัญชาสองทาง” ที่ทำให้การบริหารขาดเอกภาพ ล่าช้า และไม่สอดคล้องกับความต้องการของพื้นที่ เพราะการที่กฎหมายกำหนดให้มีปลัดจังหวัดและหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดซึ่งสังกัดกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ มาประจำการในจังหวัดเพื่อทำหน้าที่ช่วยเหลือผู้ว่าราชการจังหวัด พร้อมกับมีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาคในสายงานของตน ย่อมส่งผลให้เกิดความซ้ำซ้อนในโครงสร้างอำนาจและลดทอนประสิทธิภาพของผู้ว่าราชการจังหวัดอย่างมีนัยสำคัญ ซึ่งการที่ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่สามารถควบคุมหรือประเมินผลการปฏิบัติงานของหัวหน้าส่วนราชการได้อย่างแท้จริง ยังทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดขาดอำนาจต่อรองและไม่สามารถใช้อำนาจบังคับบัญชาได้เต็มรูปแบบ ส่งผลให้ไม่สามารถกำหนดทิศทางหรือวางลำดับความสำคัญของการพัฒนาในจังหวัดให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน

⁸ ัญญา วงษ์กมลชุณห และคณะ “ปัญหาของมาตรา 13 และ มาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539.” วารสารการบริหารปกครอง (*Governance Journal*) 7. 1 (มกราคม – มิถุนายน 2561): 163.

⁹ ฐาธิตา สุวรรณรัตน์ และคณะ. “การปรับโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ราชการส่วนภูมิภาค เพื่อบูรณาการการบริหารราชการแผ่นดิน.” วารสารรัฐศาสตร์ 13. 31 (ตุลาคม-ธันวาคม 2562): 235.

ในพื้นที่ได้อย่างแท้จริง¹⁰ สะท้อนให้เห็นว่าการบริหารราชการส่วนภูมิภาคของไทยยังคงติดอยู่ในโครงสร้างการรวมศูนย์อำนาจ โดยมีได้ให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชาอย่างแท้จริงในทางปฏิบัติการที่หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดต้องปฏิบัติตามคำสั่งจากทั้งผู้ว่าราชการจังหวัดและกระทรวงต้นสังกัด ก่อให้เกิดสภาพ “การบังคับบัญชาสองทาง” (dual command) ซึ่งนำมาซึ่งความไม่เป็นเอกภาพในการทำงาน ความล่าช้าในการตัดสินใจ และบางครั้งยังสร้างความขัดแย้งระหว่างนโยบายส่วนกลางกับความต้องการในระดับพื้นที่ ปัญหานี้สะท้อนถึงโครงสร้างราชการแบบรวมศูนย์อำนาจ ซึ่งจำกัดบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดให้ไม่สามารถบริหารราชการส่วนภูมิภาคได้อย่างแท้จริง จึงควรมีการปรับปรุงกฎหมายให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจบังคับบัญชาแบบเอกภาพและบริหารได้สอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจ ปัญหานี้ชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นที่ต้องมีการปรับปรุงกฎหมายหรือระเบียบให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจกำกับดูแลและบังคับบัญชาหน่วยงานในจังหวัดได้อย่างเป็นเอกภาพ เพื่อให้ระบบราชการส่วนภูมิภาคของไทยพัฒนาไปสู่การบริหารแบบบูรณาการ โปร่งใส และมีประสิทธิภาพมากขึ้น

ประเด็นปัญหาที่สาม ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจการตัดสินใจในการบริหารท้องถิ่นของรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงรักษาการแทนรัฐมนตรีว่าการกระทรวง

มาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองหลักความต่อเนื่องของการบริหารราชการแผ่นดิน โดยกำหนดให้มีผู้รักษาราชการแทนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงในกรณีที่ตำแหน่งว่างหรือไม่สามารถปฏิบัติราชการได้ เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการบริหารราชการหยุดชะงัก โดยในการรักษาราชการแทนรัฐมนตรี เป็นบทบัญญัติที่มีความสำคัญต่อหลักความต่อเนื่องของการบริหารราชการแผ่นดิน โดยกำหนดกลไกไว้ชัดเจนว่า หากตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงว่างลง หรือในกรณีที่รัฐมนตรีไม่สามารถปฏิบัติราชการได้ เช่น ลาป่วย ดิฉกรรจ์ หรือต้องเว้นวรรคตามกฎหมาย ให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเป็นผู้รักษาราชการแทนโดยอัตโนมัติ เพื่อมิให้เกิดการบริหารในกระทรวงหยุดชะงัก ในกรณีที่ไม่มีรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง กฎหมายกำหนดให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจมอบหมายรัฐมนตรีคนอื่นให้รักษาราชการแทน การมอบหมายนี้ถือเป็นการใช้อำนาจในเชิงบริหารเพื่อคงไว้ซึ่งความต่อเนื่องของกลไกรัฐและการบังคับใช้กฎหมายในกระทรวงนั้น ๆ ไม่ว่าจะเป็นการอนุมัติคำสั่ง การแต่งตั้งโยกย้าย การจัดทำระเบียบ หรือการอนุมัติงบประมาณ การที่มีผู้รักษาราชการแทนจึงทำให้การบริหารงานไม่สะดุด¹¹ นอกจากนี้ มาตรา 42 ยังได้วางหลักให้นำมาบังคับใช้ โดยอนุโลมกับตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการทบวง ด้วย แม้ปัจจุบัน “ทบวง” ในความหมายดั้งเดิมจะไม่ค่อยปรากฏในโครงสร้างราชการไทยแล้ว แต่เจตนารมณ์ของกฎหมายก็คือ ไม่ว่าหน่วยงานระดับใด หากมีลักษณะ

¹⁰สุกิจ เจริญรัตนกุล. “บทความรับเชิญ ราชการส่วนภูมิภาคกับการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดในรัฐไทย.” วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ 14. 2 (กรกฎาคม-ธันวาคม 2566): 3-4.

¹¹ฐวธิดา สุวรรณรัตน์ และคณะ. “การปรับโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ราชการส่วนภูมิภาค เพื่อบูรณาการการบริหารราชการแผ่นดิน.” วารสารรัชต์ภักษ์ 13. 31 (ตุลาคม-ธันวาคม 2562): 235.

เทียบเท่ากระทรวง การขาดผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีประจำหน่วยงานนั้นก็ไม่ควรทำให้ราชการหยุดชะงัก ซึ่งในเชิงหลักกฎหมายปกครอง การบัญญัติให้มีผู้รักษาราชการแทนสะท้อนถึงหลัก continuity of administration หรือความต่อเนื่องในการบริหารราชการ ซึ่งเป็นหัวใจของระบบรัฐสมัยใหม่ เนื่องจากงานราชการเกี่ยวพันกับประชาชนโดยตรง หากไม่มีการกำหนดผู้รักษาราชการแทน อาจทำให้ประชาชนเสียสิทธิในบริการสาธารณะหรืองานราชการที่ควรได้รับ¹²

อย่างไรก็ตาม บทบัญญัตินี้มิได้กำหนดขอบเขตอำนาจของผู้รักษาราชการแทนไว้อย่างชัดเจน จึงก่อให้เกิดข้อสงสัยว่ารัฐมนตรีช่วยว่าการที่รักษาการมีอำนาจเต็มเช่นรัฐมนตรีว่าการหรือไม่ โดยเฉพาะในการตัดสินใจเชิงนโยบายที่มีผลกระทบในระดับประเทศ ปัญหาที่น่าไปสู่ “ช่องว่างแห่งความรับผิดชอบทางการเมือง” (Political Accountability Gap) เพราะไม่อาจจะระบุได้แน่ชัดว่าผู้ใดต้องรับผิดชอบต่อผลการตัดสินใจระหว่างผู้รักษาราชการแทนกับรัฐมนตรีตัวจริง อีกทั้งยังสะท้อนถึงความไม่สมดุลของอำนาจในโครงสร้างการบริหารราชการ ซึ่งอาจเปิดช่องให้เกิดความซ้ำซ้อนหรือการใช้อำนาจเกินขอบเขต ดังนั้น จึงควรปรับปรุงกฎหมายให้ระบุขอบเขตอำนาจของผู้รักษาราชการแทนให้ชัดเจน เพื่อให้สอดคล้องกับหลักนิติรัฐ และหลักความรับผิดชอบทางการเมืองของฝ่ายบริหาร

จากการศึกษาปัญหาการใช้อำนาจของข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำระดับสูงในการปฏิบัติราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ผู้ศึกษาขอเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหา ดังนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับความซ้ำซ้อนของอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐมนตรีกับหัวหน้าหน่วยงานราชการ

เดิม มาตรา 13 บัญญัติว่า “สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการทางการเมือง มีเลขาธิการนายกรัฐมนตรีเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี และให้มีรองเลขาธิการนายกรัฐมนตรีฝ่ายการเมืองและรองเลขาธิการนายกรัฐมนตรีฝ่ายบริหาร เป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการและจะให้มีผู้ช่วยเลขาธิการนายกรัฐมนตรี เป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการด้วยก็ได้

ให้เลขาธิการนายกรัฐมนตรีและรองเลขาธิการนายกรัฐมนตรีฝ่ายการเมือง เป็นข้าราชการการเมือง และให้รองเลขาธิการนายกรัฐมนตรีฝ่ายบริหาร และผู้ช่วยเลขาธิการนายกรัฐมนตรี เป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ”

แก้ไขเป็น “สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการทางการเมือง โดยเน้นการให้คำปรึกษา การประสานงานทางการเมือง และการสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ตามนโยบายของนายกรัฐมนตรี โดยเฉพาะ ซึ่งไม่รวมถึงการบริหารงานประจำและการบังคับบัญชาตามสายงานของข้าราชการพลเรือนสามัญในกระทรวง ทบวง กรมอื่น ๆ” มีเลขาธิการนายกรัฐมนตรีเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี และให้มีรองเลขาธิการ

¹²ศิลป ชื่นนิรันดร และไพรัช พันชมภู. “การปรับกระบวนการทศน การบริหารราชการส่วนภูมิภาคในทศวรรษหน้า.” วารสารพุทธปรัชญาวิวัฒน์ 5. 1 (มกราคม-มิถุนายน, 2564): 82.

นายกรัฐมนตรีฝ่ายการเมืองและรองเลขาธิการนายกรัฐมนตรีฝ่ายบริหาร เป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการ และจะให้ให้มีผู้ช่วยเลขาธิการนายกรัฐมนตรี เป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการด้วยก็ได้

ให้เลขาธิการนายกรัฐมนตรีและรองเลขาธิการนายกรัฐมนตรีฝ่ายการเมือง เป็นข้าราชการการเมือง ซึ่งมีหน้าที่หลักในการช่วยสั่งการและปฏิบัติราชการที่เกี่ยวกับการกำหนดนโยบายและภารกิจทางการเมืองของนายกรัฐมนตรีเท่านั้น และไม่มีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการพลเรือนสามัญในการปฏิบัติงานประจำ และให้รองเลขาธิการนายกรัฐมนตรีฝ่ายบริหาร และผู้ช่วยเลขาธิการนายกรัฐมนตรี เป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ ซึ่งมีหน้าที่หลักในการบริหารงานประจำของสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี และเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการในทางบริหาร”

2. ปัญหาเกี่ยวกับการลดทอนอำนาจผู้ว่าราชการจังหวัด

เดิม มาตรา 55 บัญญัติว่า “ในจังหวัดหนึ่ง นอกจากจะมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาข้าราชการ และรับผิดชอบงานบริหารราชการของจังหวัดดังกล่าวในมาตรา 54 ให้มีปลัดจังหวัดและหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดซึ่งกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ส่งมาประจำทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยเหลือผู้ว่าราชการจังหวัด และมีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาคซึ่งสังกัดกระทรวง ทบวง กรมนั้น ในจังหวัดนั้น”

แก้ไขเป็น “ในจังหวัดหนึ่ง นอกจากจะมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาข้าราชการ และรับผิดชอบงานบริหารราชการของจังหวัดดังกล่าวในมาตรา 54 ให้มีปลัดจังหวัดและหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดซึ่งกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ส่งมาประจำทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยเหลือผู้ว่าราชการจังหวัด ให้ขึ้นตรงต่อผู้ว่าราชการจังหวัดในการปฏิบัติราชการในพื้นที่ และมีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาคซึ่งสังกัดกระทรวง ทบวง กรมนั้น ในจังหวัดนั้น”

3. ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจการตัดสินใจในการบริหารท้องถิ่นของรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงรักษาการแทนรัฐมนตรีว่าการกระทรวง

เดิม มาตรา 42 บัญญัติว่า “ในกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงหรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเป็นผู้รักษาการแทน ถ้ามีรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงหลายคน ให้คณะรัฐมนตรีมอบหมายให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงคนใดคนหนึ่งเป็นผู้รักษาการแทน ถ้าไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงหรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้คณะรัฐมนตรีมอบหมายให้รัฐมนตรีคนใดคนหนึ่งเป็นผู้รักษาการแทน

ให้นำความในวรรคหนึ่งมาใช้บังคับแก่รัฐมนตรีว่าการทบวงด้วยโดยอนุโลม”

เพิ่มมาตรา 42/1 เป็น

“ในการรักษาการแทนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงตามมาตรา 42 ผู้รักษาการแทนมีอำนาจเฉพาะเท่าที่จำเป็นเพื่อดำเนินราชการประจำของกระทรวงนั้นให้เป็นไปโดยต่อเนื่อง และต้องปฏิบัติหน้าที่ภายใต้นโยบายและมติของคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้ ห้ามมิให้ผู้รักษาการแทนออกนโยบายใหม่ ดำเนินการใน

เรื่องที่มีผลกระทบต่อยุทธศาสตร์ชาติ หรืออนุมัติโครงการซึ่งมีผลผูกพันงบประมาณแผ่นดิน เว้นแต่ได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีโดยชัดแจ้ง

ผู้รักษาราชการแทนต้องรายงานการปฏิบัติราชการต่อคณะรัฐมนตรีโดยเร็วภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ได้อำนาจในการสั่งการหรืออนุมัติเรื่องสำคัญทางราชการ เพื่อให้คณะรัฐมนตรีพิจารณารับรองหรือแก้ไขเพิ่มเติมตามความเหมาะสม

การรักษาราชการแทนตามวรรคหนึ่งมิให้ตีความว่าเป็นการมอบอำนาจทางการเมืองโดยสมบูรณ์ และมีให้ผู้รักษาราชการแทนถือสิทธิหรืออำนาจเทียบเท่ารัฐมนตรีว่าการที่ได้รับการแต่งตั้งโดยพระบรมราชโองการ การใช้อำนาจใดที่เกินกว่าขอบเขตที่บัญญัติไว้ให้ถือว่าเป็นการใช้อำนาจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและอาจถูกเพิกถอนหรือรับผิดชอบตามที่กฎหมายกำหนด”

เอกสารอ้างอิง

- โกวิท พวงงาม. การปกครองท้องถิ่นไทย : หลักการและมิติใหม่ในอนาคต. กรุงเทพฯ : วิทยุชน, 2559.
- ัญญา วงษ์กมลชุนห์ และคณะ. “ปัญหาของมาตรา 13 และ มาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539.” วารสารการบริหารปกครอง (**Governance Journal**) 7. 1 (มกราคม – มิถุนายน 2561): 163.
- ฐวธิดา สุวรรณรัตน์ และคณะ. “การปรับโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ราชการส่วนภูมิภาค เพื่อบูรณาการการบริหารราชการแผ่นดิน.” วารสารรัชต์ภาคย์ 13. 31 (ตุลาคม-ธันวาคม 2562): 235.
- ฐวธิดา สุวรรณรัตน์ และคณะ. “การปรับโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ราชการส่วนภูมิภาค เพื่อบูรณาการการบริหารราชการแผ่นดิน.” วารสารรัชต์ภาคย์ 13. 31 (ตุลาคม-ธันวาคม 2562): 235.
- นกรินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. **ทิศทางการปกครองท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ.** กรุงเทพฯ : วิทยุชน, 2546.
- ประเทือง เจริญรัมย์. “บทบาทของการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.” วิทยานิพนธ์ รัฐศาสตรมหาบัณฑิต. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2565.
- วรงค์ จันทรร. **การปรับปรุงและปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินของไทย.** กรุงเทพฯ: หจก.สหายบลิ้อการพิมพ์, 2547.
- ศิลป์ ชื่นนิรันดร และไพรัช พันชมภู. “การปรับกระบวนการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในทศวรรษหน้า.” วารสารพุทธปรัชญาวิวัฒน์ 5. 1 (มกราคม-มิถุนายน, 2564): 82.
- ศุภสวัสดิ์ ชัชวาล. **สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย หมวดโครงสร้างภายนอก โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินกับการปกครองท้องถิ่น.** นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2547.
- สุกิจ เจริญรัตนกุล. “บทความรับเชิญ ราชการส่วนภูมิภาคกับการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดในรัฐไทย.” **วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์** 14. 2 (กรกฎาคม-ธันวาคม 2566): 3-4.