

บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อศึกษาถึงปัญหาต่างๆ เกี่ยวกับการมอบอำนาจทางปกครองที่เกิดขึ้นในระบบราชการ ซึ่งในระบบกฎหมายไทยมีการบัญญัติถึงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการมอบอำนาจปกครองไว้ ปรากฏทั้งตามกฎหมายที่ให้อำนาจในเรื่องต่างๆ นอกจากนี้ยังมีการวางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการมอบอำนาจทางปกครองไว้เป็นการทั่วไป ทั้งตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 อันเป็นกฎหมายทั่วไปเกี่ยวกับการมอบอำนาจสำหรับราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาค และตามบทบัญญัติว่าด้วยการมอบอำนาจในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ อันเป็นกฎหมายทั่วไปเกี่ยวกับการมอบอำนาจสำหรับราชการบริหารส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท อย่างไรก็ตาม แม้การมอบอำนาจทางปกครองจะเป็นเรื่องที่น่าสนใจอย่างแพร่หลายในระบบกฎหมายไทย แต่จากการศึกษาพบว่า การมอบอำนาจทางปกครองในระบบกฎหมายไทยยังคงมีปัญหาในทางปฏิบัติอยู่หลายประการ ซึ่งวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ได้อาศัยการมอบอำนาจทางปกครองที่เสร็จสมบูรณ์เป็นเกณฑ์ในการจำแนกปัญหาออกเป็นสองกลุ่มคือ ปัญหาที่เกิดขึ้นในขั้นตอนของการมอบอำนาจ และปัญหาเกี่ยวกับผลของการมอบอำนาจ ทั้งนี้ ในแต่ละกลุ่มผู้เขียนได้ยกเอาปัญหาที่สำคัญบางประการมาเป็นวัตถุดิบในการศึกษา ดังนี้

ปัญหาในขั้นตอนของการมอบอำนาจปัญหาแรกคือ การกำหนดให้มอบอำนาจโดย “กฎ” ในระบบกฎหมายไทยมีบางกรณีที่บทบัญญัติในรูปของกฎกำหนดถึงการมอบอำนาจอันมีบ่อเกิดมาจากกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ ซึ่งเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้องในแง่ลำดับศักดิ์ของกฎหมาย เพราะย่อมมีผลให้กฎเกณฑ์ที่อยู่ในลำดับศักดิ์ต่ำกว่าสามารถเปลี่ยนแปลงองค์กรผู้ใช้อำนาจที่กำหนดขึ้นโดยกฎเกณฑ์ที่อยู่ในลำดับศักดิ์สูงกว่าได้

ในส่วนของปัญหาเกี่ยวกับการมอบอำนาจขององค์กรกลุ่มนั้น เมื่อพิจารณาจากหลักการจัดองค์กรของรัฐฝ่ายปกครองชนิดองค์กรกลุ่มแล้ว ทำให้สรุปได้ว่าเทคนิคทางกฎหมายเรื่องการมอบอำนาจทางปกครองไม่สามารถนำมาใช้ในการกระจายงานขององค์กรทางปกครองชนิดนี้ได้ เนื่องจาก ในกรณีที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจในเรื่องใดเป็นขององค์กรกลุ่มนั้น ย่อมมีประสงค์ให้การตัดสินใจใช้อำนาจในกรณีดังกล่าวผ่านการพิจารณาปรึกษาหารือของบุคคลหรือตำแหน่งที่ระบุไว้ในบทบัญญัติของกฎหมายอันเป็นฐานที่มาของอำนาจเท่านั้น

ในกรณีเกี่ยวกับการบังคับให้มอบอำนาจบทบัญญัติที่มีลักษณะเช่นนี้ย่อมไม่สอดคล้องกับพื้นฐานความคิดของการมอบอำนาจทางปกครอง ที่เป็นเรื่องและผู้ทรงอำนาจมีอิสระที่จะพิจารณาตัดสินใจมอบอำนาจตลอดจนกำหนดตัวผู้รับมอบอำนาจได้ตามความเหมาะสมภายในกรอบของกฎหมาย

สำหรับปัญหาในกลุ่มที่สองอันเป็นปัญหาเกี่ยวกับผลจากการมอบอำนาจ ซึ่งเกิดขึ้นเมื่อการมอบอำนาจได้กระทำลงโดยสมบูรณ์แล้ว ปัญหาประการแรกได้แก่กรณีเกี่ยวกับอำนาจของผู้มอบอำนาจภายหลังการมอบอำนาจ โดยสามารถสรุปได้ว่าผู้มอบอำนาจไม่อาจใช้อำนาจที่มอบให้แก่ผู้รับมอบอำนาจไปแล้วได้อีก จนกว่าการมอบอำนาจจะสิ้นสุดลงไม่ว่าด้วยเหตุใด อย่างไรก็ตาม ผู้มอบอำนาจในฐานะผู้บังคับบัญชาของผู้รับมอบอำนาจย่อมสามารถใช้อำนาจควบคุมบังคับบัญชา ควบคุมความชอบด้วยกฎหมายและความเหมาะสมของการใช้อำนาจของผู้รับมอบอำนาจได้

ในเรื่องความรับผิดชอบที่เกิดจากการใช้อำนาจ ในส่วนความรับผิดชอบของผู้มอบอำนาจนั้น บุคคลดังกล่าวย่อมไม่มีความรับผิดชอบใดๆ ในการใช้อำนาจของผู้รับมอบอำนาจ เนื่องจากการใช้อำนาจของผู้รับมอบอำนาจเป็นการใช้ในนามของตนเองมิใช่กระทำในฐานะเป็นตัวแทนของผู้มอบอำนาจ อย่างไรก็ตาม บุคคลผู้มอบอำนาจซึ่งอยู่ในฐานะผู้บังคับบัญชาของผู้รับมอบอำนาจอาจต้องรับผิดชอบ หากปรากฏว่าตนมีความบกพร่องในการพิจารณามอบอำนาจหรือการใช้อำนาจควบคุมบังคับบัญชาควบคุมการกระทำของผู้รับมอบอำนาจ สำหรับผู้รับมอบอำนาจนั้นย่อมจะต้องรับผิดชอบในการใช้อำนาจนั้นเป็นธรรมดา เนื่องจากการใช้อำนาจในนามของตนเองดังได้กล่าวมาแล้ว

ประการสุดท้าย ในเรื่ององค์การผู้พิจารณาอุทธรณ์กรณีมีการมอบอำนาจให้กระทำการแทนนั้น “เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่ง” ที่จะต้องรับคำอุทธรณ์จากคู่กรณีและทำการพิจารณาในชั้นแรกคือผู้รับมอบอำนาจ ทั้งนี้ด้วยเหตุผลที่การใช้อำนาจดังกล่าวเป็นการกระทำในนามของตัวผู้รับมอบอำนาจเอง นอกจากนี้ เมื่อผู้รับมอบอำนาจเป็นผู้ออกคำสั่งเองก็ย่อมมีความรู้และความเข้าใจถึงข้อเท็จจริงอันเป็นพื้นฐานของการออกคำสั่งได้ดีกว่าผู้มอบอำนาจ สำหรับ “ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์” อันเป็นองค์การผู้พิจารณาในชั้นที่สองนั้น เห็นว่ายังคงเป็นองค์การเดียวกับการอุทธรณ์ในกรณีที่มีได้มีการมอบอำนาจ เพราะการที่บุคคลใดจะเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์เป็นการกำหนดโดยกฎหมาย ลำพังการมอบอำนาจซึ่งเป็นการกระทำภายในฝ่ายปกครองไม่ควรจะมีผลเปลี่ยนแปลงสิ่งดังกล่าวได้

ทั้งนี้ ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะสำหรับปัญหาในทั้งสองกลุ่มคือ เนื่องจากปัญหาในกลุ่มแรกอันเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในขั้นตอนของการมอบอำนาจล้วนแต่เป็นปัญหาที่เกิดจากบทบัญญัติของกฎหมายที่ใช้บังคับมีลักษณะไม่สอดคล้องกับหลักการในทางกฎหมาย จึงสมควรดำเนินการยกเลิกบทบัญญัติเหล่านี้ สำหรับปัญหาในกลุ่มที่สองเกี่ยวกับผลภายหลังการมอบอำนาจนั้น เป็นปัญหาเกี่ยวกับการใช้และการตีความกฎหมาย ซึ่งแนวทางในการแก้ไขสามารถทำได้โดยเสริมสร้างพัฒนาองค์ความรู้ทางกฎหมายมหาชนให้แก่องค์กรฝ่ายปกครองในภาคส่วนต่างๆ ให้มีมากเพียงพอที่จะตีความและปรับใช้กฎหมายได้อย่างถูกต้อง