

## การรักษาราชการแทน การปฏิบัติราชการแทน

-----

ในหน่วยงานราชการทุกหน่วยงานนั้น ย่อมจะมีผู้ที่มีอำนาจและหน้าที่แตกต่างกันในงานหลายด้าน และผู้ที่มีอำนาจเหล่านั้นก็เป็นเอกเช่นมนุษย์ปุถุชนธรรมดา ที่ย่อมจะต้องมีการเจ็บป่วย มีกิจส่วนตัว หรือมีความจำเป็นบางอย่างทำให้ไม่สามารถปฏิบัติงานในหน้าที่ของตนได้ ดังนั้นเพื่อมิให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการกฎหมายจึงกำหนดให้มีการมอบอำนาจกันได้ ในการมอบอำนาจนั้น ก็มักจะมีคำ 2 คำ ที่ใช้กันคือ **1.ปฏิบัติราชการแทน** และ **2. รักษาราชการแทน**

ซึ่งคำทั้ง 2 คำดังกล่าวมีกรณีให้ใช้ไม่เหมือนกัน ปัญหาจึงเกิดขึ้นว่าจะใช้คำเหล่านี้กับกรณีอย่างไรบ้าง และมีความแตกต่างกันอย่างไร ซึ่งหลายท่านคาดว่าเรื่องดังกล่าวนี้น่าจะเป็นเพียง

งานสารบรรณเท่านั้น ซึ่งความจริงแล้วมีความสำคัญเป็นการแสดงถึงที่มาของการใช้อำนาจแทนกัน ซึ่งจะได้อธิบายดังนี้

คำ 2 คำดังกล่าวข้างต้นปรากฏขึ้นครั้งแรกในพระราชบัญญัติบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งหน่วยงานทางราชการต่างๆ ต้องถือปฏิบัติเป็นกฎหมายแม่บท หากไม่มีกฎหมายเฉพาะ หรือหากมีแล้วขัดแย้งกับพระราชบัญญัตินี้ก็ต้องใช้พระราชบัญญัตินี้บังคับ

**การปฏิบัติราชการแทน** อยู่ในหมวด 5 ตั้งแต่มาตรา 38 ถึงมาตรา 40 เกิดขึ้นในกรณีที่ผู้ใช้อำนาจเดิมนั้นสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อยู่แต่เห็นว่าการมอบอำนาจให้บุคคลอื่นแล้วเป็นการทำให้เกิดความรวดเร็ว กระจายความรับผิดชอบ และสะดวกแก่ประชาชน ซึ่งในการมอบอำนาจนี้จะคงมีอยู่ตลอดไปจนกว่าจะมีการถอนคืนอำนาจนั้น โดยมีความคิดเห็นของนักนิติศาสตร์ในขณะนี้เป็นสองฝ่ายฝ่ายที่ 1 เห็นว่าระหว่างที่มอบอำนาจนั้นเจ้าของอำนาจเดิมก็ยังคงมีอำนาจนั้นอยู่เพียงแต่เป็นลักษณะการกระจายผู้ใช้อำนาจความเห็นได้รับการสนับสนุนจากคณะกรรมการกฤษฎีกา ฝ่ายที่ 2 เห็นว่าเมื่อมอบแล้วเจ้าขอเดิมหมดอำนาจลงทันทีเพราะป้องกันการใช้อำนาจซ้อน อำนาจซ้ำ ฝ่ายนี้ได้รับการสนับสนุนจากนักกฎหมายมหาชนในประเทศไทย อย่างไรก็ตามในขณะนี้ยังไม่มีข้อยุติในเรื่องดังกล่าว

**การรักษาราชการแทน** อยู่ในหมวด 6 ตั้งแต่มาตราที่ 41 ถึงมาตราที่ 50 เกิดขึ้นในกรณีที่ไม่มีผู้มาดำรงตำแหน่งและกรณีที่มีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ กฎหมายจึงให้มีผู้รักษาราชการแทน ซึ่งการรักษาราชการแทนนี้เกิดขึ้นโดยผลของกฎหมายทันที โดยไม่จำเป็นต้องทำเป็นคำสั่งหรือหนังสือแต่งตั้งอีก และเมื่อมีผู้มาดำรงตำแหน่งแล้วหรือมาปฏิบัติหน้าที่ ได้แล้วการรักษาราชการแทนสิ้นสุดลง

### ตัวอย่าง

**การปฏิบัติราชการแทนนายกฯ ใช้ในกรณีที่นายกฯ สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อยู่**  
 เพียงแต่เพื่อความเหมาะสมจึงมอบอำนาจให้ผู้อื่นปฏิบัติหน้าที่แทน อยู่ในวรรคห้า ของมาตรา 60  
 ได้แก่

- ก. มอบอำนาจให้รองนายกฯ การมอบในกรณีนี้ต้องทำเป็นหนังสือไม่ต้องทำ  
 เป็นคำสั่งก็ได้ แต่หากจะทำเป็นคำสั่งก็ใช้ได้เพราะคำสั่งก็เป็นหนังสือเช่นกัน
- ข. มอบอำนาจให้ปลัด อบต. หรือรองปลัด อบต. การมอบในกรณีนี้ต้องทำเป็น  
 คำสั่งอย่างเดียวเท่านั้นและต้องประกาศให้ประชาชนทราบด้วย ซึ่งในทาง  
 ปฏิบัติแล้วหากมีรองนายกอยู่ควรมอบให้รองนายกก่อน เว้นแต่ความ  
 เหมาะสมเฉพาะกรณี

ทั้งสองกรณีนี้แม้จะเป็นการมอบอำนาจแต่ผู้รับมอบก็ต้องปฏิบัติตามโดยถือ  
 เสมือนเป็นเช่นคำสั่งภายในจะปฏิเสธไม่รับมอบไม่ได้ และใช้คำว่า**ปฏิบัติราชการแทน**

**การรักษาราชการแทน ใช้ในกรณีที่นายกฯ ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ซึ่ง**  
**หมายความรวมถึงไม่อยู่ด้วย** อยู่ในวรรคสองของมาตรา 60 ได้แก่

- ก. ให้รองนายกฯ รักษาการแทนเป็นลำดับแรก ในกรณีที่มีหลายคนต้องมีการสั่ง  
 แต่งตั้งผู้รักษาการตามลำดับ  
 อบต. นั้นซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้อำนวยการกอง หรือหัวหน้าส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น  
 และในกรณีไม่มีตำแหน่งรองปลัดให้นายกฯ แต่งตั้งพนักงานส่วนตำบลที่ดำรง  
 ตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้อำนวยการกอง หรือหัวหน้าส่วนราชการ
- ข. ในกรณีไม่มีผู้ดำรงตำแหน่ง(คือมีตำแหน่งแต่ไม่มีคน) ผู้อำนวยการกอง หรือ  
 หัวหน้าส่วนราชการ ให้นายกฯ แต่งตั้งพนักงานส่วนตำบลในกองหรือส่วนราชการนั้น เป็นผู้รักษา  
 ราชการแทน หรือจะแต่งตั้งพนักงานส่วนตำบลนอกกองหรือส่วนนั้นก็ได้ ในกรณีนี้จะแต่งตั้งได้  
 เฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้อำนวยการกองหรือหัวหน้าส่วนเท่านั้น

**\*ข้อสังเกต** การรักษาราชการแทนในกรณีผู้อำนวยการกอง หรือหัวหน้าส่วน  
 ราชการตามข้อ ข. นั้นแตกต่างจากข้อ ก. การรักษาราชการแทนปลัดฯ คือตามประกาศระบุเฉพาะ  
 กรณีที่มีตำแหน่งแต่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งเท่านั้น หากมีผู้ดำรงตำแหน่งแต่ไม่สามารถปฏิบัติราชการ  
 ได้ เห็นว่านายกฯ จะแต่งตั้งให้ผู้ใดรักษาการก็ได้ แต่หากจะใช้การมอบอำนาจให้**ปฏิบัติราชการ**  
**แทน** ก็ได้เช่นกัน (และการมอบในกรณีนี้อาจเป็นใบลาก็ได้) และตามข้อ ก. และ ข. นั้น ก็มีข้อสังเกต  
 เพิ่มเติมคือ

1. ผู้รักษาราชการแทน มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับผู้ซึ่งตนแทน

2. ผู้ปฏิบัติราชการแทน มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับผู้ซึ่งมอบอำนาจหรือมอบหมาย

และหากโดยตำแหน่งแล้วผู้ซึ่งตนแทน หรือผู้ที่มอบอำนาจหรือมอบหมายเป็นกรรมการใด โดยตำแหน่ง ผู้รักษาราชการแทน และผู้ปฏิบัติราชการแทนก็เป็นกรรมการนั้นด้วย และมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกันทุกประการไม่ต้องเปลี่ยนคำสั่งแต่งตั้งกรรมการในเรื่องนั้น

\*สำหรับ เจาะจงการรักษาราชการแทน นายกฯ อาจแต่งตั้งพนักงานส่วนตำบลอื่นที่เห็นว่าเหมาะสมแตกต่างจากที่ระบุไว้ข้างต้นก็ได้

**การรักษาการ** เกิดขึ้นได้ในสองกรณี

1. กรณีที่ตำแหน่งพนักงานส่วนตำบลในตำแหน่งอื่นนอกจากตำแหน่งปลัด ฯ ผู้อำนวยการกอง หัวหน้าส่วนราชการ วางลง

2. หรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นตามข้อ 1. ไม่สามารถปฏิบัติราชการได้

ทั้งสองกรณีดังกล่าวข้างต้นหากมิได้มีการกำหนดเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการแทน และรักษาการแทน นายกฯมีอำนาจสั่งให้พนักงานส่วนตำบลที่เห็นสมควรเป็นผู้ รักษาการ

\*หากมีการกำหนดหลักเกณฑ์หรือมีคำสั่งภายในกัน ไว้อย่างไรก็ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์นั้น

**ข้อสังเกต** ในกรณีมีตำแหน่งแต่ไม่มีผู้มาดำรงตำแหน่งสำหรับพนักงานส่วนตำบลอื่นตามข้อ 1. ก็ใช้การ รักษาการ

กล่าวโดยสรุปในองค์การบริหารส่วนตำบลแยกพิจารณาออกเป็นสองส่วน

1. ส่วนผู้บริหาร(นายก อบต.ฯ) ใช้อำนาจสามกรณีคือ ปฏิบัติราชการแทน ,รักษาราชการแทน, และปฏิบัติหน้าที่แทน

2. ส่วนพนักงานส่วนตำบลใช้สามกรณีเช่นกันคือ ปฏิบัติราชการแทน, รักษาการแทน,และรักษาการ

และการรักษาราชการในกรณีผู้อำนวยการกองหรือหัวหน้าส่วนราชการนั้น ใช้ในกรณีไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งนั้น และใช้ในกรณีไม่สามารถปฏิบัติราชการได้ด้วย หรืออาจใช้การมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนไว้ล่วงหน้าก็ได้ คือการมอบอำนาจโดยทำเป็นหนังสือให้พนักงานส่วนตำบลในกองหรือส่วนราชการนั้น(ใบลาที่ใช้ได้)

การรักษาราชการแทน หมายถึง การให้ข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งหนึ่ง มีอำนาจหน้าที่และรับผิดชอบ ในตำแหน่งอื่น อีกเป็นการชั่วคราว กรณีไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งนั้น หรือมี แต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้ผู้รักษาราชการแทน มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับผู้ซึ่งตนแทน

การปฏิบัติราชการแทน หมายถึง การมอบอำนาจสั่งการ การอนุมัติ การอนุญาต ในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ให้แก่ผู้อื่น เป็นผู้ปฏิบัติงานแทนตน โดยต้องทำเป็นหนังสือ (ลายลักษณ์อักษร) เมื่อมีการมอบอำนาจ ผู้รับมอบอำนาจ จะมอบต่อให้ผู้อื่นไม่ได้ ยกเว้น มอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ว่าฯ จะมอบอำนาจต่อไปให้กับรองผู้ว่าฯ ก็ได้ แต่ต้องแจ้งให้ผู้มอบอำนาจทราบ หากผู้ว่าฯ จะมอบอำนาจให้ผู้อื่นที่ไม่ใช่ตำแหน่งรองผู้ว่าฯ ให้กระทำได้โดยต้องได้รับความเห็นชอบจาก ผู้มอบอำนาจก่อน

ผู้รักษาราชการแทน หรือผู้ปฏิบัติราชการแทน มีอำนาจหน้าที่ในคณะกรรมการต่างๆ เช่นเดียวกับ ผู้ดำรงตำแหน่ง นั้น ๆ ถ้าตำแหน่งใด ๆ ไม่มีบัญญัติไว้ใน พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 เช่น ผู้ตรวจราชการ เสมียนตราจังหวัด ปลัดอำเภอ เมื่อไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งนั้น ๆ จะให้มีผู้ทำการแทนจะต้องออกคำสั่ง ให้ข้าราชการพลเรือน เป็นผู้รักษาการในตำแหน่ง

การพิจารณาจัดลำดับอาวุโสในราชการ ตามที่ ก.พ. เคยกำหนดไว้ มีดังนี้

- (1) ตำแหน่งเดียวกัน คนมีชีสูงกว่า เป็นผู้มื่ออาวุโสกว่า
- (2) หากระดับเดียวกัน ผู้ใดได้รับแต่งตั้งในระดับนั้นก่อน ถือว่าอาวุโสกว่า
- (3) หากได้รับแต่งตั้งในระดับนั้น ๆ พร้อมกัน ให้ผู้มีเงินเดือนมากกว่า เป็นผู้มื่ออาวุโสสูงกว่า
- (4) หากเงินเดือนเท่ากัน ให้ผู้มีอายุราชการมากกว่า เป็นผู้มื่ออาวุโสสูงกว่า
- (5) หากอายุราชการเท่ากัน ให้พิจารณาจากเครื่องราชฯ
- (6) หากเครื่องราชฯ เท่ากัน ให้ดูอายุ ใครแก่กว่า ออาวุโสกว่า

มีปัญหาสงสัยคาใจกันมานานกับคำว่า "ปฏิบัติราชการแทน" และคำว่า "รักษาราชการแทน" ตามที่บัญญัติไว้ในหมวด 4 และหมวด 5 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ว่าในโอกาสใดจะใช้คำว่า "ปฏิบัติราชการแทน" และในโอกาสใดจะใช้คำว่า "รักษาราชการแทน" ซึ่งปัญหาดังกล่าวก่อให้เกิดความสับสนในการปฏิบัติราชการอยู่มิใช่น้อย

คำว่า "ปฏิบัติราชการแทน" หมายถึง การที่ผู้บังคับบัญชามอบอำนาจในการบริหารราชการให้แก่ผู้ได้บังคับบัญชาปฏิบัติราชการแทน ไม่ว่าจะเป็นการสั่งการ การอนุญาต การ

การมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทน เป็นเรื่องของการกระจายความรับผิดชอบ ในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้งานของราชการมีความคล่องตัว สามารถให้บริการสนองตอบต่อ ประชาชนผู้ใช้บริการได้อย่างรวดเร็ว ลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน และทำให้งานมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เช่น ผู้อำนวยการสถานศึกษาเห็นว่าตนมีภารกิจที่จะต้องทำอยู่เป็นอันมาก จึงต้องมอบอำนาจให้ รองผู้อำนวยการสถานศึกษาปฏิบัติราชการแทนในเรื่องบางเรื่อง เช่น การอนุมัติการลา หรือการเบิก เงินสวัสดิการต่างๆ เป็นต้น

ในการมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนดังกล่าว จะต้องทำเป็นหนังสือแสดงการ มอบอำนาจว่าให้ปฏิบัติราชการแทนในเรื่องใด และที่สำคัญแม้ว่าผู้มอบอำนาจจะได้มอบอำนาจ ของตนให้ผู้อื่นปฏิบัติราชการแทนแล้วก็ตาม แต่ผู้มอบอำนาจก็ยังคงต้องรับผิดชอบในการติดตาม ตรวจสอบ ดูแล และแก้ไขการปฏิบัติราชการของผู้รับมอบอำนาจให้เป็นไปโดยถูกต้องอยู่เสมอ มิเช่นนั้นแล้วผู้มอบอำนาจก็ยังคงต้องรับผิดชอบจากความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการที่ผู้รับมอบอำนาจให้ ปฏิบัติราชการแทนได้ก่อให้เกิดขึ้น

สำหรับคำว่า "การรักษาราชการแทน" นั้นหมายถึง กรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่ง หรือมีแต่ไม่สามารถปฏิบัติราชการได้ ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจ ได้มีการแต่งตั้งให้บุคคลใดบุคคล หนึ่งตามที่กฎหมายกำหนดเข้าไปรักษาราชการแทนในตำแหน่งนั้น เช่น กรณีในสถานศึกษาที่ไม่มี ผู้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสถานศึกษาหรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ กฎหมายกำหนดให้รอง ผู้อำนวยการสถานศึกษาเป็นผู้รักษาราชการแทน แต่ถ้าไม่มีรองผู้อำนวยการสถานศึกษา หรือมีแต่ ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ก็ให้ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาแต่งตั้งข้าราชการใน สถานศึกษาคนใดคนหนึ่งเป็นผู้รักษาราชการแทนได้ จะเห็นได้ว่าการเข้าไปรักษาราชการแทน ดังกล่าว เป็นการเข้าไปกระทำการในตำแหน่งแทนผู้ทรงอำนาจในขณะที่ผู้ทรงอำนาจนั้นไม่อยู่ หรืออยู่แต่ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ซึ่งการเข้าไปกระทำการแทนในลักษณะดังกล่าวนี้ ทำให้ผู้ ที่เข้าไปกระทำการแทนมีอำนาจและหน้าที่ในตำแหน่งนั้นเสมือนกับผู้ทรงอำนาจซึ่งตนแทนทุก ประการ มีข้อที่น่าสังเกตอีกประการหนึ่งคือว่า ในการรักษาราชการแทนดังกล่าวนี้ จะต้องเป็นไป ตามที่กฎหมายกำหนดหรือได้รับการแต่งตั้งจากผู้มีอำนาจให้รักษาราชการแทน จึงจะทำให้ผู้นั้นมี อำนาจเช่นเดียวกันกับผู้ทรงอำนาจที่ตนเข้าไปแทน มิเช่นนั้นแล้วการเข้าไปรักษาราชการแทน ดังกล่าว แม้ว่าจะเป็นการรักษาประโยชน์ของทางราชการก็ตาม การกระทำนั้นย่อมไม่มีผลผูกพัน ตามกฎหมาย อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าจะเป็นการ "ปฏิบัติราชการแทน" หรือการ "รักษาราชการแทน" ย่อมล้วนแล้วแต่เป็นการเข้าไปใช้อำนาจของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ ซึ่งการใช้อำนาจ

