

ก.พ.ร.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ
ถ.พิษณุโลก แขวงจตุรดา เขตดุสิต กทม. 10300

โทรศัพท์ 0-2356-9999

Hotline 1785

www.opdc.go.th

คู่มือเทคนิคและวิธีการบริหารจัดการสมัยใหม่
ตามแนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

ก.พ.ร.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ

การสั่งราชการ

คู่มือเทคนิคและวิธีการบริหารจัดการสมัยใหม่
ตามแนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

การสั่งราชการ

ก.พ.ร.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ

ก.พ.จ.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ

นับตั้งแต่พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 มีผลบังคับใช้ สำนักงาน ก.พ.ร. ได้ตระหนักถึงความจำเป็นที่ส่วนราชการต่างๆ จำเป็นต้องมีแนวทางการดำเนินงานเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ซึ่งมุ่งหวังให้การบริหารราชการเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน ในการนี้ สำนักงาน ก.พ.ร. จึงได้ดำเนินการจัดทำคู่มือเทคนิคและวิธีการบริหารจัดการสมัยใหม่ ตามแนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีขึ้น

เอกสารเล่มนี้เป็นเล่มหนึ่งในเอกสารชุดคู่มือดังกล่าว ซึ่งมีจำนวนรวมทั้งสิ้น 25 เล่ม โดยสำนักงาน ก.พ.ร. จัดทำขึ้นด้วยความร่วมมือของสถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ (สปร.) ทั้งนี้ โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะให้หน่วยงานของรัฐทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคได้มีความรู้ความเข้าใจหลักการและแนวคิดในเรื่องต่างๆ ที่ได้กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกา รวมทั้งมีแนวทางที่เป็นมาตรฐานกลางสำหรับดำเนินงานที่เป็นการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่

การจัดทำเอกสารชุดนี้ ได้รับความร่วมมือจากผู้ทรงคุณวุฒิหลายท่านซึ่งร่วมร้อยเรียงความรู้ หลักการ และแนวทางการดำเนินการในแต่ละเรื่อง รวมทั้งนำเสนอตัวอย่างที่จะเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงานของส่วนราชการต่างๆ สำนักงาน ก.พ.ร. จึงขอขอบคุณมา ณ โอกาสนี้

สำนักงาน ก.พ.ร. หวังว่าเอกสารชุดนี้จะเป็นประโยชน์ต่อผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ที่จะนำไปใช้เป็นเครื่องมือผลักดันการดำเนินงานเรื่องต่างๆ ให้บรรลุเจตนารมณ์ของพระราชกฤษฎีกา ซึ่งมุ่งหมายให้มีการบริหารงานเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนดังกล่าวข้างต้น กับทั้งมุ่งหวังที่จะให้เป็นเอกสารที่จะเป็นประโยชน์แก่ผู้สนใจโดยทั่วไป

(นายทศพร ศิริสัมพันธ์)

เลขาธิการ ก.พ.ร.

ก.พ.ร.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ

ก.พ.จ.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ

สารบัญ

1. ที่มาและแนวความคิดของการสั่งราชการ	1
1.1 ความหมายของการสั่งราชการ	2
1.2 วัตถุประสงค์ของการสั่งราชการ	4
1.3 ลักษณะของการสั่งราชการ	5
<hr/>	
2. แนวทางในการปฏิบัติเกี่ยวกับการสั่งราชการ	8
2.1 การสั่งราชการที่มีผลต่อบุคคลภายนอก	8
2.2 การนำหลักเกณฑ์การสั่งราชการที่มีผลต่อบุคคลภายนอก มาใช้ในการสั่งราชการภายใน	11
<hr/>	
3. ตัวอย่างการสั่งราชการ	15
3.1 การสั่งราชการเป็นลายลักษณ์อักษร	15
3.2 การสั่งราชการด้วยวาจา	22
<hr/>	
สรุป	24
<hr/>	
ติดต่อขอข้อมูลเพิ่มเติม	25

ก.พ.จ.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ



1. ที่มาและแนวความคิดของการสั่งราชการ

การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 มีความมุ่งหมายที่จะพัฒนาระบบการปฏิบัติราชการให้การบริหารราชการมีเป้าหมายการดำเนินงานที่สามารถสะท้อนให้เห็นผลสัมฤทธิ์ในภารกิจแต่ละด้าน มีการปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพและมีความคุ้มค่า มุ่งต่อการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนโดยลดขั้นตอนการทำงานและมีความโปร่งใสในการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ โดยให้การปฏิบัติราชการด้วยวิธีการดังกล่าวเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน



การสั่งราชการเป็นหัวข้อหนึ่งที่กำหนดในเรื่องการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เพราะการสั่งราชการเป็นการกำหนดแนวทางการปฏิบัติงานให้กับเจ้าหน้าที่ซึ่งในการดำเนินงานต่างๆ ตามการสั่งราชการของเจ้าหน้าที่จะส่งผลไปถึงประชาชนในที่สุด การกำหนดหลักเกณฑ์การสั่งราชการที่ดีจะทำให้การปฏิบัติราชการเป็นไปโดยมีระบบการปฏิบัติงานเป็นขั้นตอนที่ชัดเจน แสดงความโปร่งใสในการปฏิบัติงาน มีความรับผิดชอบในผลของงาน และทำให้การบริหารราชการมีประสิทธิภาพ อันจะเป็นการสนับสนุนให้เกิดการบริหารกิจการที่ดีขึ้นตามความมุ่งหมายของการปฏิรูประบบราชการ

ในการบริหารราชการที่ผ่านมา การสั่งราชการถือเป็นงานปกติที่ทำกันในทุกล่วงราชการ เพราะระบบราชการประกอบด้วยเจ้าหน้าที่หลายระดับที่แบ่งงานตามภารกิจของหน่วยงานไปดำเนินการต่อผู้บังคับบัญชา จึงมีหน้าที่ต้องใช้การสั่งราชการเพื่อกำหนดกรอบหรือแนวทางการทำงานของเจ้าหน้าที่ทั้งหมดให้สามารถร่วมกันดำเนินการให้สำเร็จบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ได้ แต่การสั่งราชการที่กระทำกันอยู่นั้นเป็นการดำเนินการตามที่กระทำสืบต่อกันมาไม่มีกฎเกณฑ์บังคับไว้ตายตัว จึงขึ้นอยู่กับความสามารถในการบริหารของผู้บังคับบัญชาแต่ละราย และหลายครั้งไม่มีหลักฐานยืนยันชัดเจนถึงการสั่งราชการนั้น ทำให้ขาดความรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการเกิดขึ้น ด้วยเหตุนี้ การที่พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ได้กำหนดเรื่องการสั่งราชการให้มีการดำเนินการที่มีหลักฐานการสั่งราชการขึ้นไว้ จึงเป็นแนวทางใหม่ของการปฏิบัติราชการที่จะให้การสั่งราชการเป็นระบบขึ้น และสมควรสร้างแนวทางการพัฒนาการสั่งราชการให้เป็นกลไกสำคัญในการปฏิรูประบบราชการต่อไป

1.1 ความหมายของการสั่งราชการ



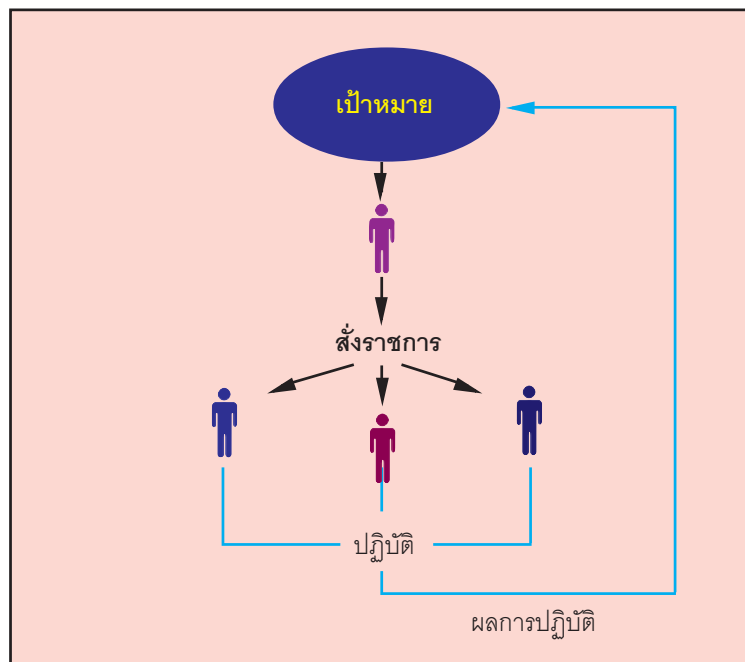
“การสั่งราชการ คือ การแสดงการตัดสินใจของผู้มีอำนาจตามกฎหมายที่ปรากฏ ออกมาภายนอกเป็นลายลักษณ์อักษรหรือด้วยวาจา เพื่อกำหนดให้บุคคลใดบุคคลหนึ่ง ต้องมีหน้าที่ปฏิบัติตามคำสั่งนั้น และรวมถึงการกำหนดแนวทางการทำงานที่ผู้บังคับบัญชากำหนดขอบเขต หรือขั้นตอน หรือมอบหมายให้ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ เพื่อให้เกิดผลบังคับตามกฎหมายหรือเพื่อให้สำเร็จวัตถุประสงค์ตามเป้าหมายของการปฏิบัติราชการ ในขอบเขตที่ส่วนราชการนั้นต้องรับผิดชอบ”

ในการปฏิบัติราชการเพื่อให้สำเร็จภารกิจของส่วนราชการนั้นย่อมต้องอาศัยการสั่งราชการเป็นกลไกให้เกิดผลตามวัตถุประสงค์ขึ้น วัตถุประสงค์นี้อาจเกิดขึ้นจากบทบัญญัติของกฎหมาย เช่น การสั่งให้ออกไปอนุญาตตั้งโรงงาน การสั่งให้ระงับการประกอบกิจการที่มีผลเสียหายต่อประชาชน หรือการสั่งให้เพิกถอนการประกอบกิจการที่ฝ่าฝืนเงื่อนไขของกฎหมาย คำสั่งเหล่านี้มีความมุ่งหมายให้ภารกิจของส่วนราชการในการควบคุมดูแลกิจกรรมของสังคมด้านต่างๆ ตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ของส่วนราชการนั้น สามารถปฏิบัติได้ครบถ้วนตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายแต่ละเรื่อง

วัตถุประสงค์อีกประการหนึ่งของการปฏิบัติราชการ คือ การกำหนดแนวทางการปฏิบัติงานทั่วไปของเจ้าหน้าที่ เพื่อให้การทำงานมีมาตรฐานเดียวกันหรือเพื่อสร้างกลไกการทำงานให้เกิดขึ้นในหน่วยงาน เช่น การสั่งมอบหมายหน้าที่การทำงาน การสั่งการให้ปฏิบัติงานใดปฏิบัติงานหนึ่ง หรือการวินิจฉัยสั่งการในปัญหาใดของผู้บังคับบัญชา เหล่านี้ถือเป็นการสั่งราชการด้วยกันทั้งสิ้น

ในการบริหารงานทั่วไปภายในของส่วนราชการผู้บังคับบัญชามีได้ทำงานคนเดียว แต่มีผู้ใต้บังคับบัญชาในแต่ละระดับเป็นผู้ร่วมงานที่จะรับมอบหมายงานจากผู้บังคับบัญชาไปดำเนินการกิจการก่อให้เกิดผลสำเร็จ การทำงานร่วมกันขององค์กรจึงต้องอาศัยการสั่งราชการเป็นเครื่องมือในการสื่อสารให้เห็นการกำหนดขอบเขตการทำงานที่ผู้บังคับบัญชาจะมีไปถึงผู้ใต้บังคับบัญชา ให้สามารถรับมอบภารกิจไปปฏิบัติงานต่อไปได้อย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพ

การบริหารงานยุคใหม่ของภาคราชการในการปฏิรูประบบราชการได้เปลี่ยนแปลงไปจากการทำงานตามหน้าที่ที่มีการกำหนดตายตัว หรือเคยทำอยู่อย่างไรก็ปฏิบัติเช่นนั้นสืบต่อกันมาเป็นการทำงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ซึ่งผู้บังคับบัญชาระดับสูงสุดจะเป็นผู้กำหนดเป้าหมายในแต่ละปี โดยยึดภารกิจแต่ละเรื่องเป็นตัวตั้งในการทำงาน แล้วแปลงเป้าหมายให้เป็นการปฏิบัติแยกไปแต่ละส่วนงาน ซึ่งต้องใช้การกระจายอำนาจลงไปสู่บุคคลต่างๆ ภายในองค์กรให้ร่วมรับผิดชอบประสานการทำงานให้เกิดผลสัมฤทธิ์ขององค์กร การทำงานในลักษณะนี้จึงต้องอาศัยเทคนิคการสั่งราชการที่มีความชัดเจนเพียงพอที่จะกำหนดขอบเขตการทำงานให้ผู้ที่บังคับบัญชาสามารถรับมอบอำนาจไปดำเนินการต่อไปได้และให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดขึ้นไว้ตามแผนภูมิ ดังนี้



พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ได้กำหนดให้การสั่งราชการเป็นหลักการหนึ่งในการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีโดยบัญญัติไว้ว่า

“มาตรา 26 การสั่งราชการโดยปกติให้กระทำเป็นลายลักษณ์อักษร เว้นแต่ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาที่มีความจำเป็นที่ไม่อาจสั่งเป็นลายลักษณ์อักษรในขณะนั้น จะสั่งราชการด้วยวาจาก็ได้ แต่ให้ผู้รับคำสั่งนั้นบันทึกคำสั่งด้วยวาจาไว้เป็นลายลักษณ์อักษรและเมื่อได้ปฏิบัติราชการตามคำสั่งดังกล่าวแล้วให้บันทึกรายงานให้ผู้สั่งราชการทราบ ในบันทึกให้อ้างอิงคำสั่งด้วยวาจาวีด้วย”

ข้อกำหนดของมาตรา 26 จึงประกอบด้วย แนวทางปฏิบัติ 2 ประการ คือ

1. กรณีปกติ

ในการปฏิบัติราชการโดยทั่วไป เมื่อจะมีการสั่งราชการให้มีผลถึงบุคคลใด ผู้มีคำสั่งต้องสั่งราชการเป็นลายลักษณ์อักษรให้ปรากฏหลักฐานของการสั่งราชการขึ้นไว้เสมอ

2. กรณีจำเป็น

ถ้าไม่อาจสั่งราชการเป็นลายลักษณ์อักษรในขณะนั้นได้ เพราะมีความจำเป็นต้องให้มีการปฏิบัติราชการทันที ผู้ออกคำสั่งจะสั่งราชการเป็นวาจาก็ได้

ในการรับการสั่งราชการด้วยวาจาให้ผู้รับคำสั่งปฏิบัติดังนี้

(1) จัดทำบันทึกคำสั่งด้วยวาจานั้นไว้

(2) เมื่อได้ปฏิบัติราชการตามคำสั่งเสร็จแล้ว ให้ผู้รับคำสั่งจัดทำบันทึกรายงานให้ผู้สั่งราชการทราบผลการปฏิบัติราชการ โดยอ้างถึงการสั่งด้วยวาจาแจ้งไว้ในบันทึกด้วย

1.2 วัตถุประสงค์ของการสั่งราชการ



เหตุผลในการกำหนดแนวปฏิบัติเรื่องการสั่งราชการไว้ในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 มีความมุ่งหมายให้เกิดผล ดังนี้

1. เพื่อให้การกระจายอำนาจจากผู้บังคับบัญชาไปสู่ผู้ใต้บังคับบัญชาที่มีความชัดเจนในขอบเขตงานที่มอบให้ปฏิบัติ

2. เพื่อให้สามารถตรวจสอบการปฏิบัติงานตามที่มอบหมายว่าบรรลุผลสำเร็จได้เพียงใดหรือไม่

3. เพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานมีแนวทางในการนำคำสั่งราชการไปปรับใช้กับการปฏิบัติงานจริงให้เกิดผลสำเร็จตามความมุ่งหมาย
4. เพื่อให้เกิดความรับผิดชอบตามสายงานการบังคับบัญชา
5. เพื่อให้ทราบเหตุผลในแต่ละขั้นตอนของการปฏิบัติราชการจนถึงขั้นสุดท้ายของการออกคำสั่งที่มีผลต่อบุคคลภายนอกหรือประชาชน

การสั่งราชการจึงเป็นสิ่งที่เชื่อมโยงระหว่างการกำหนดเป้าหมายของผู้บังคับบัญชา ระดับสูงลงมาสู่ภาคปฏิบัติของผู้ใต้บังคับบัญชา หากมีการสั่งราชการที่ดี นอกจากจะแสดงให้เห็นความสามารถในการบริหารงานแล้ว ผู้ปฏิบัติย่อมจะสามารถนำไปปฏิบัติในสิ่งที่เป็นความชอบธรรมและบรรลุเป้าหมายให้เกิดประโยชน์สุขของประชาชน ซึ่งเป็นเจตนารมณ์สำคัญของการปฏิรูประบบราชการ

1.3 ลักษณะของการสั่งราชการ

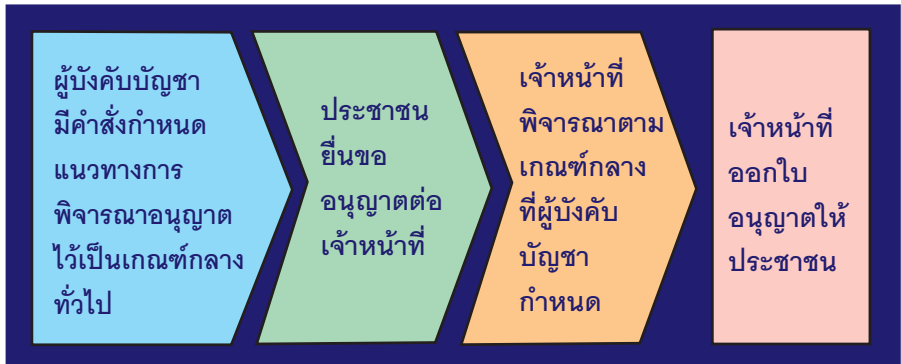


สิ่งที่สมควรพิจารณาต่อไป คือ หลักเกณฑ์ในการสั่งราชการมีอยู่อย่างไร จึงจะถือว่าเป็นการสั่งราชการโดยชอบที่ผู้ออกคำสั่งจะพึงต้องปฏิบัติ คำถามนี้จำเป็นต้องวิเคราะห์ลักษณะของการสั่งราชการเสียก่อน เพราะการสั่งราชการอาจมีได้หลายลักษณะที่แตกต่างกัน ซึ่งทำให้หลักเกณฑ์ที่จะต้องปฏิบัติแตกต่างกันต่อไปด้วย

โดยที่การสั่งราชการเป็นการตัดสินใจที่มีผลต่อบุคคลให้ต้องปฏิบัติตาม ซึ่งในการปฏิบัติราชการโดยทั่วไปการสั่งราชการจะมีอยู่ 2 ลักษณะ คือ

1. การสั่งราชการที่มีผลต่อบุคคลภายนอกส่วนราชการ นั้นซึ่งในทางกฎหมายเรียกว่าคำสั่งทางปกครอง
2. การสั่งราชการที่มีผลผูกพันเฉพาะบุคคลภายในส่วนราชการ ซึ่งในทางกฎหมายการสั่งราชการภายในส่วนราชการอาจเป็นคำสั่งทางปกครองด้วยก็ได้ ถ้าเป็นคำสั่งที่มีผลกระทบถึงสถานะของข้าราชการผู้ใดผู้หนึ่งและในขณะเดียวกันการสั่งราชการภายในส่วนราชการอาจไม่ใช่เป็นคำสั่งทางปกครองก็ได้ แต่มีลักษณะที่ทางกฎหมายเรียกว่า การสั่งการภายใน

กรณีดังกล่าวเป็นเทคนิคทางกฎหมาย ซึ่งมีผลทางกฎหมายที่แตกต่างกัน อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการสั่งราชการตามมาตรา 26 แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 จะมุ่งเน้นการสั่งราชการภายใน ซึ่งหมายถึง การสั่งราชการระหว่างผู้บังคับบัญชาที่กำหนดแนวทางการปฏิบัติราชการให้กับผู้ใต้บังคับบัญชา แต่การสั่งราชการภายในนั้นอาจมีผลสุดท้ายเป็นการสั่งราชการที่มีผลต่อบุคคลภายนอก หรือเป็นคำสั่งทางปกครองได้ตามแผนภูมิ ดังนี้



แผนภูมิที่ 1 : การสั่งราชการทั่วไป



แผนภูมิที่ 2 : การสั่งราชการเฉพาะราย



ผลในทางกฎหมายที่เกิดขึ้นจากการสั่งราชการอาจมีได้ ดังนี้

1. การสั่งราชการที่มีผลเป็นคำสั่งทางปกครองโดยตรง ย่อมจะมีผลผูกพันการวินิจฉัยของหน่วยงาน และผูกพันบุคคลภายนอกผู้รับคำสั่งที่มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตาม โดยเกิดผลบังคับตามกฎหมาย หากผู้รับคำสั่งเห็นว่าเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย อาจฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อเพิกถอนคำสั่งนั้นได้
2. การสั่งราชการที่มีผลเป็นการสั่งราชการภายใน มีผลบังคับให้ผู้ใต้บังคับบัญชาที่มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตาม การฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งอาจมีโทษทางวินัย เว้นแต่คำสั่งนั้นเป็นคำสั่งที่ฝ่าฝืนกฎหมาย ย่อมไม่มีผลผูกพันให้ผู้ใต้บังคับบัญชาต้องปฏิบัติตาม
3. การสั่งราชการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ชอบด้วยหน้าที่ ผู้ออกคำสั่งต้องรับผิดชอบทางกฎหมายและทางวินัยเป็นการส่วนตัว

เมื่อการสั่งราชการภายในอาจมีผลทางกฎหมายเป็นการสั่งราชการที่มีผลต่อบุคคลภายนอก การสั่งราชการทั้ง 2 ลักษณะข้างต้นจึงมีจุดเชื่อมโยงกันว่า การสั่งราชการควรมีหลักเกณฑ์ของความชอบด้วยกฎหมาย เพื่อเป็นกรอบแนวทางปฏิบัติให้ผู้เกี่ยวข้องยึดถือดำเนินการ ซึ่งจะทำให้ช่วยป้องกันการสั่งราชการที่ไม่ถูกต้อง และในขณะเดียวกันจะเป็นการสร้างมาตรฐานการปฏิบัติราชการให้มีระบบการสั่งราชการที่ดีต่อไป

ในปัจจุบันนี้การสั่งราชการที่มีผลผูกพันภายนอกหรือคำสั่งทางปกครองมีพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการออกคำสั่งทางปกครองที่มีผลตามกฎหมายไว้แล้ว และเป็นเกณฑ์ที่กฎหมายถือว่าการปฏิบัติตามขั้นตอนที่กำหนดไว้เป็นการออกคำสั่งที่ถูกต้อง การนำเกณฑ์การออกคำสั่งดังกล่าวมาเป็นข้อมูลเปรียบเทียบเพื่อกำหนดเป็นแนวทางการสั่งราชการภายใน ก็จะทำให้ระบบการสั่งราชการเป็นไปโดยสอดคล้องกัน และมีข้ออ้างอิงแนวปฏิบัติไปด้วยกันได้

2. แนวทางในการปฏิบัติเกี่ยวกับการสั่งราชการ

2.1 การสั่งราชการที่มีผลต่อบุคคลภายนอก

การกำหนดหลักเกณฑ์การสั่งราชการที่มีผลต่อบุคคลภายนอกหรือคำสั่งทางปกครอง ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้กำหนดขึ้นโดยมีความมุ่งหมายที่จะให้การทำงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะมีผลต่อประชาชนเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งมีหลักการ ดังนี้

ความเป็นธรรม	การสั่งการของเจ้าหน้าที่ต่อประชาชนนั้น ย่อมกระทบต่อสิทธิหรือความเป็นอยู่ของประชาชน การออกคำสั่งของเจ้าหน้าที่จึงต้องอยู่ในกรอบอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายให้ไว้เท่านั้น จะสั่งการตามอำเภอใจไม่ได้
ความเป็นกลาง	เจ้าหน้าที่ของรัฐมีหน้าที่ดำเนินการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนทุกคนโดยทัดเทียมกัน ไม่ใช้อำนาจสั่งการเพื่อประโยชน์ที่ตนจะได้รับหรือช่วยเหลือบุคคลหนึ่งบุคคลใดเป็นพิเศษ
ความโปร่งใส	การทำงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นไปเพื่อประโยชน์ของประชาชน จึงต้องสามารถเปิดเผยเหตุผลการพิจารณาให้ประชาชนตรวจสอบได้ และต้องให้โอกาสประชาชนชี้แจงแสดงเหตุผลความจำเป็น

จากหลักการดังกล่าวการออกคำสั่งทางปกครองตามหลักเกณฑ์ของกฎหมาย จึงประกอบด้วยเรื่อง ดังนี้



1. ผู้มีอำนาจออกคำสั่ง

- ต้องเป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมาย
- ต้องเป็นผู้ไม่มีส่วนได้เสียในเรื่องที่จะออกคำสั่ง

ก.พ.ร.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ



2. ขั้นตอนการพิจารณา

- เจ้าหน้าที่ต้องแจ้งให้ประชาชนทราบถึงสิทธิและหน้าที่ของประชาชนที่จะได้รับผลกระทบจากคำสั่งของเจ้าหน้าที่ เพื่อให้ประชาชนมีโอกาสทราบและสามารถหาข้อชี้แจงเพื่อป้องกันสิทธิของตนก่อนมีคำสั่งในเรื่องนั้น
- ประชาชนมีสิทธิตั้งที่ปรึกษาที่มีความรู้ เพื่ออธิบายข้อเท็จจริงและเหตุผลในการติดต่อกับเจ้าหน้าที่ก่อนมีคำสั่งได้
- เจ้าหน้าที่มีหน้าที่ต้องชี้แจงขั้นตอนในการปฏิบัติงาน สิทธิและหน้าที่ต่างๆ ที่ประชาชนควรต้องทราบ และแนะนำให้ประชาชนแก้ไขข้อบกพร่องในการร้องขอให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการ
- ประชาชนมีสิทธิขอตรวจดูเอกสารหลักฐานในการพิจารณาของเจ้าหน้าที่เพื่อเตรียมทำคำชี้แจงหรือแสดงเหตุผลคัดค้านการพิจารณาของเจ้าหน้าที่
- ประชาชนมีสิทธิขอทราบเหตุผลของคำสั่ง เพื่อได้ทราบว่าเจ้าหน้าที่ได้พิจารณาโดยอาศัยข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และใช้ดุลพินิจโดยเหมาะสมหรือไม่



3. แบบและเนื้อหาของคำสั่งทางปกครอง

คำสั่งทางปกครองอาจมีได้ 3 รูปแบบ คือ

1. คำสั่งทางปกครองที่เป็นหนังสือเป็นลายลักษณ์อักษร
2. คำสั่งทางปกครองที่กระทำโดยวาจา ซึ่งคำสั่งในกรณีนี้ถ้าผู้รับคำสั่งร้องขอโดยมีเหตุผลอันสมควร เจ้าหน้าที่ต้องยืนยันคำสั่งเป็นหนังสือในภายหลัง
3. คำสั่งทางปกครองที่สื่อความหมายในรูปแบบอื่นที่มีความหมายชัดเจนเพียงพอที่จะเข้าใจได้ เช่น สัญญาไฟจราจรหรือป้ายประกาศ

คำสั่งทางปกครองที่เป็นหนังสือจะต้องมีข้อความสำคัญดังต่อไปนี้แสดงไว้ในคำสั่งด้วย

- วัน เดือน ปีที่ออกคำสั่ง
- ลายมือชื่อของผู้ออกคำสั่งและตำแหน่งหน้าที่
- เหตุผลของคำสั่ง ซึ่งจะต้องประกอบด้วย
 - ข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญที่เป็นข้อเท็จจริงของเหตุในการจัดทำคำสั่งของเจ้าหน้าที่
 - ข้อกฎหมายที่อ้างอิงว่าเป็นอำนาจของเจ้าหน้าที่ในการออกคำสั่งทางปกครองนั้นจะสามารถกระทำได้โดยถูกต้องตามกฎหมาย
 - ข้อพิจารณาซึ่งเป็นเหตุผลสนับสนุนการใช้ดุลพินิจภายหลังจากที่เจ้าหน้าที่ได้ตรวจสอบข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายแล้วว่า เหตุใดจึงมีคำสั่งเช่นนั้น
- เงื่อนไขของคำสั่งเพื่อให้คำสั่งมีผลเมื่อใด หรือต้องให้กระทำสิ่งใดด้วย
- เรื่องใดที่อาจอุทธรณ์ต่อไปได้ต้องแจ้งสิทธิอุทธรณ์ไว้ด้วย



4. การมีผลของคำสั่งทางปกครอง

- คำสั่งที่เป็นหนังสือจะมีผลให้ผู้ได้รับคำสั่งต้องปฏิบัติตามเมื่อได้รับแจ้งคำสั่ง หรือมีเหตุอื่นที่ถือว่าได้รับแจ้งคำสั่งแล้ว
- คำสั่งด้วยวาจาจะมีผลเมื่อเจ้าหน้าที่ได้แจ้งด้วยวาจา
- คำสั่งที่แสดงความหมายอื่น ย่อมขึ้นกับสภาพของคำสั่งนั้น โดยจะมีผลเมื่อได้เห็น ได้ยิน หรือรับรู้คำสั่งนั้น



5. การทบทวนคำสั่งทางปกครอง

คำสั่งทางปกครองเมื่อมีผลแล้วย่อมมีใช้บังคับให้ผู้รับคำสั่งมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตาม แต่คำสั่งทางปกครองบางกรณีที่มีข้อผิดพลาดก็สามารถมีกรทบทวนคำสั่งทางปกครองได้ด้วยวิธีการ ดังนี้*

- การอุทธรณ์คำสั่ง เพื่อให้เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งหรือผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกคำสั่งเดิม
- การพิจารณาเพิกถอนคำสั่ง เป็นการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เองเมื่อพบเห็นข้อผิดพลาดในคำสั่ง
- การพิจารณาใหม่ เป็นการร้องขอของผู้รับคำสั่งขอให้หยิบยกเรื่องขึ้นพิจารณาใหม่อีกครั้งหนึ่ง เพราะมีหลักฐานใหม่มาแสดงว่าข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายเปลี่ยนแปลงไป หรือคำสั่งไม่ถูกต้องตามกฎหมาย

แหล่งข้อมูลเพิ่มเติม

* ศีรษะรายละเอียดเพิ่มเติมได้จาก พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และคำอธิบายหลักกฎหมายปกครอง

2.2 การนำหลักเกณฑ์การสั่งราชการที่มีผลต่อบุคคลภายนอกมาใช้กับการสั่งราชการภายใน



“การสั่งราชการภายใน หมายถึง การสั่งราชการของผู้บังคับบัญชาที่มีต่อผู้ใต้บังคับบัญชาเพื่อให้ปฏิบัติตามที่ผู้บังคับบัญชากำหนดไว้ในคำสั่งนั้น”

การสั่งราชการภายในตามมาตรา 26 แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ได้กำหนดแต่เพียงว่าให้ทำเป็นลายลักษณ์อักษร แต่ถ้าคำสั่งทำด้วยวาจาให้ผู้รับคำสั่งบันทึกไว้ โดยไม่มีหลักเกณฑ์เป็นอย่างอื่น

แต่เมื่อเป็นการปฏิบัติราชการและผลของการสั่งราชการภายในอาจนำไปสู่คำสั่งทางปกครองต่อไปได้ การสั่งราชการภายในที่ดีจึงควรมีกรอบแนวคิดในการดำเนินการ โดยนำหลักการตามกฎหมายของการสั่งราชการที่มีผลต่อบุคคลภายนอกหรือคำสั่งทางปกครองมาใช้ เพื่อเป็นเทคนิคการออกคำสั่งทางปกครองที่เหมาะสมกับการปฏิบัติราชการด้วย ดังนี้

ความเป็นธรรม	การสั่งราชการของผู้บังคับบัญชาต่อผู้ใต้บังคับบัญชามีความมุ่งหมายเพื่อให้นำไปปฏิบัติให้ถูกต้อง เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติภารกิจของหน่วยงาน การสั่งราชการของผู้บังคับบัญชา จึงต้องอยู่ในกรอบอำนาจหน้าที่เพื่อให้ผู้ใต้บังคับบัญชานำไปปฏิบัติได้
ความเป็นกลาง	การสั่งราชการของผู้บังคับบัญชาต้องเป็นไปเพื่อให้เกิดความซื่อสัตย์ในการปฏิบัติหน้าที่ โดยไม่มุ่งหวังให้ผู้ใต้บังคับบัญชาช่วยเหลือหรือเอื้อประโยชน์แก่ตนหรือนุคนุคนใดเป็นพิเศษ
ความโปร่งใส	การสั่งราชการของผู้บังคับบัญชาเป็นไปเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติภารกิจ จึงต้องเปิดเผยให้สามารถตรวจสอบคำสั่งการและเหตุผลของการสั่งราชการได้ และแสดงความรับผิดชอบในการสั่งราชการ

เมื่อสามารถกำหนดหลักการที่พึงประสงค์ของการสั่งราชการภายในหน่วยงานได้ดังกล่าว หลักเกณฑ์ของการสั่งราชการภายในที่ดีจึงควรประกอบด้วยเรื่อง ดังนี้



ผู้มีอำนาจออกคำสั่ง

- ต้องเป็นผู้มีอำนาจตามกฎหมายในการออกคำสั่งนั้น
- เรื่องที่จะสั่งราชการให้ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติต้องเป็นเรื่องที่อยู่ในขอบของกฎหมายหรือตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยงาน
- ขอบเขตของเรื่องที่จะสั่งราชการต้องอยู่ในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของผู้ใต้บังคับบัญชาผู้รับคำสั่งที่จะสามารถปฏิบัติได้
- การสั่งราชการต้องมุ่งหวังให้ผู้ใต้บังคับบัญชาผู้รับคำสั่งปฏิบัติหน้าที่ต่อไปด้วยความซื่อสัตย์ตามอำนาจหน้าที่ โดยไม่เปิดโอกาสให้แสวงหาประโยชน์จากการสั่งการนั้นได้

- การสั่งราชการที่มีผลให้ผู้ใต้บังคับบัญชาต้องปฏิบัติอย่างหนึ่งอย่างใดตามกฎหมายจะต้องเป็นลายลักษณ์อักษรเสมอ การสั่งราชการด้วยวาจาเป็นข้อยกเว้นสำหรับกรณีเร่งด่วนหรือไม่อาจจัดทำเป็นลายลักษณ์อักษรในขณะนั้น
- ต้องรับผิดชอบในผลของการสั่งราชการ และสามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นอันเนื่องมาจากการปฏิบัติตามคำสั่งราชการของตน รวมทั้งพร้อมที่จะแก้ไขคำสั่งราชการ เพื่อให้เกิดการปฏิบัติงานที่ได้ผลดีเสมอ
- การสั่งราชการนั้นมุ่งหวังให้ผู้ใต้บังคับบัญชาผู้รับคำสั่งนำไปปฏิบัติให้ถูกต้องและเกิดผลตามคำสั่งราชการนั้น จึงควรจะมีการติดตามผลโดยให้มีการรายงานหรือแจ้งผลการปฏิบัติตามคำสั่งราชการด้วย



ผู้รับคำสั่ง

- ต้องทำความเข้าใจในการสั่งราชการให้ถูกต้อง ถ้ามีข้อสงสัยควรสอบถามให้เข้าใจชัดเจนและบันทึกรายละเอียดเพิ่มเติมประกอบการสั่งการ
- ในกรณีที่เห็นว่าคำสั่งราชการไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ต้องทบทวนคำสั่งนั้นกับผู้ออกคำสั่งเพื่อพิจารณาให้รอบคอบ
- ถ้าเป็นการสั่งราชการด้วยวาจา ให้รีบบันทึกคำสั่งราชการเป็นลายลักษณ์อักษรโดยเร็วเท่าที่จะทำได้โดยมีรายละเอียดสาระสำคัญครบถ้วนตามที่มีการสั่งราชการด้วยวาจา
- เมื่อดำเนินการตามคำสั่งราชการเสร็จเรียบร้อยแล้วต้องรายงานหรือแจ้งผลให้ผู้ออกคำสั่งทราบการปฏิบัติและผลที่เกิดขึ้น



ขั้นตอนการพิจารณา

โดยปกติการสั่งราชการภายในหน่วยงาน เป็นการปฏิบัติราชการทั่วไปที่ผู้บังคับบัญชาจะมอบหมายให้ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ที่เป็นภารกิจของหน่วยงาน และการสั่งราชการภายในยังไม่มีผลกระทบต่อสิทธิและหน้าที่โดยตรงของบุคคลภายนอก แต่เป็นเพียงการกำหนดให้ผู้ใต้บังคับบัญชานำไปปฏิบัติต่อไป จึงไม่มีขั้นตอนการพิจารณาที่จะเป็นหลักประกันให้แก่บุคคลภายนอก เช่น คำสั่งทางปกครอง แนวทางการดำเนินการจึงมีเพียงการเข้าใจเรื่องที่จะสั่ง การตรวจสอบ กฎหมายหรืออำนาจหน้าที่ที่จะสั่ง และการสั่งราชการด้วยข้อความที่ชัดเจนเพียงพอที่ผู้รับคำสั่งจะนำไปปฏิบัติให้ถูกต้อง



รูปแบบและเนื้อหาของคำสั่งราชการภายใน

คำสั่งราชการภายในไม่มีข้อจำกัดในรูปแบบ การกระทำด้วยวิธีการใดๆ ให้เป็นแนวทางที่เจ้าหน้าที่ต้องปฏิบัติตามย่อมมีผลเป็นการสั่งราชการด้วยกันทั้งสิ้น การสั่งราชการบางลักษณะอาจเป็นการควบคุมการทำงานตามขั้นตอนต่างๆ ของผู้บังคับบัญชา การสั่งราชการบางลักษณะอาจเป็นการวางมาตรฐานให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติดำเนินงานไปเป็นแนวทางเดียวกัน การสั่งราชการบางลักษณะเป็นคำสั่งที่ผู้บังคับบัญชาสั่งการให้ปฏิบัติเฉพาะเรื่อง และยังมีได้อีกหลายลักษณะตามขั้นตอนการปฏิบัติราชการซึ่งมีอยู่อย่างมากมาย ซึ่งหากมีความมุ่งหมายให้ผู้รับคำสั่งต้องปฏิบัติตามย่อมเป็นการสั่งราชการ

เมื่อลักษณะการสั่งราชการมีได้หลายลักษณะขึ้นอยู่กับความประสงค์ในการให้ผู้รับคำสั่งปฏิบัติ จึงไม่อาจกำหนดรูปแบบและเนื้อหาเป็นเกณฑ์ตายตัวได้ แต่โดยหลักทั่วไปสมควรจะประกอบด้วยเรื่อง ดังนี้

- วัน เดือน ปีที่มีคำสั่ง
- ชื่อและตำแหน่งของผู้มีคำสั่ง
- การมีผลของคำสั่ง ระยะเวลาการปฏิบัติตามคำสั่ง หรือการสิ้นผลของคำสั่ง
- เนื้อหาของคำสั่งที่มีความชัดเจนแน่นอนเพียงพอที่จะสามารถปฏิบัติตามคำสั่งได้โดยถูกต้อง โดยอาจอ้างอิงข้อเท็จจริงและเหตุผล เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ชัดเจนขึ้นก็ได้
- ในกรณีที่มีการสั่งราชการมีผลต้องใช้อำนาจตามกฎหมายต่อไป ให้อ้างอิงข้อความกฎหมายอันเป็นที่มาของการสั่งราชการ หรือเป็นการแสดงดุลพินิจตัดสินใจโดยข้อความกฎหมายใดด้วย

3. ตัวอย่างการสั่งราชการ

ตัวอย่างการสั่งราชการในที่นี่จะแสดงไว้เฉพาะเป็นการสั่งราชการภายใน เพราะการสั่งราชการที่มีผลต่อบุคคลภายนอกหรือคำสั่งทางปกครองมีหลักเกณฑ์กำหนดไว้ตามกฎหมายแล้ว แต่การสั่งราชการภายในไม่มีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนจึงได้เสนอตัวอย่างเป็นแนวทางในการปฏิบัติต่อไป

ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ได้กำหนดการสั่งราชการไว้ 2 เรื่อง คือ การสั่งราชการเป็นลายลักษณ์อักษรและการสั่งราชการด้วยวาจา ซึ่งแต่ละลักษณะจะมีตัวอย่าง ดังนี้

3.1 การสั่งราชการเป็นลายลักษณ์อักษร



(1) การสั่งราชการที่มีลักษณะเป็นการกำหนดแนวทางทั่วไป

การสั่งราชการลักษณะนี้มีความประสงค์จะกำหนดเป็นหลักเกณฑ์กลางทั่วไปเพื่อให้เจ้าหน้าที่ทุกคนในหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อนำไปปรับใช้กับข้อเท็จจริงแต่ละเรื่องโดยยึดหลักเกณฑ์นั้น ตัวอย่างเช่น

คำสั่งกรม
ที่ .../2547
เรื่อง กำหนดแนวทางการประหยัดไฟฟ้า

เพื่อประโยชน์ในการประหยัดค่าใช้จ่ายในการใช้ไฟฟ้าของกรม ให้มีการใช้ไฟฟ้าอย่างมีประสิทธิภาพ อธิบดีกรม จึงมีคำสั่งดังต่อไปนี้

ข้อ 1 ให้ข้าราชการปฏิบัติดังนี้.....

ข้อ 2

ข้อ 3 ให้เลขานุการกรมรับผิดชอบให้มีการปฏิบัติตามคำสั่งนี้ และรายงานผลการใช้ไฟฟ้าประจำเดือนต่ออธิบดี

ทั้งนี้ ตั้งแต่วันที่

สั่ง ณ วันที่

(.....)

อธิบดีกรม

ตัวอย่างการสั่งราชการในการบริหารงานภายใน

คำสั่งกรม

ที่ .../2547

เรื่อง กำหนดแนวทางในการพิจารณาอนุญาต

ตามที่มาตรา .. แห่งพระราชบัญญัติ ได้กำหนดให้การประกอบกิจการ ต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่นั้น เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ในการพิจารณาอนุญาตการประกอบกิจการ ให้เป็นไปโดยมีมาตรฐานเดียวกัน อธิบดีกรม จึงมีคำสั่งดังต่อไปนี้

ข้อ 1 ในกรณีที่มีการยื่นขออนุญาตประกอบกิจการ..... ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจสอบหลักฐานที่นำมายื่น ดังต่อไปนี้ให้ครบถ้วน

- (1)
- (2)
- (3)

ข้อ 2 ถ้ามีหลักฐานใดไม่ครบถ้วน ให้แจ้งผู้ยื่นคำขอให้นำมาเพิ่มเติมภายใน วัน ในระหว่างนั้นให้รอการดำเนินการไว้ก่อน

ข้อ 3 ในการพิจารณาอนุญาตให้พิจารณาตามหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้

- (1)
- (2)
- (3)

ตัวอย่างการสั่งราชการในการบริหารงานภายใน

คำสั่งกรม

ที่ .../2547

เรื่อง การกำหนดแนวทางการปฏิบัติงาน

เพื่อประโยชน์ในการกำหนดขั้นตอนการทำงานที่ชัดเจนและมีระยะเวลาแล้วเสร็จของการทำงานที่แน่นอน
อธิบดีกรม จึงมีคำสั่งดังต่อไปนี้

ข้อ 1 ในการปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการรับรองสินค้าให้ผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามขั้นตอนและระยะเวลาตามคำสั่งนี้

ข้อ 2 เมื่อมีผู้ยื่นเรื่องเพื่อให้รับรองสินค้า ให้ฝ่าย เป็นผู้รับเรื่อง และตรวจความครบถ้วนของเอกสาร แล้วนำเสนอต่อผู้อำนวยการ ภายใน ๑ วัน นับแต่วันได้รับเรื่อง

ข้อ 3 ให้ผู้อำนวยการ จัดให้มีการพิจารณาความถูกต้องและเสนอข้อพิจารณาต่อรองอธิบดี

ภายใน 5 วันนับแต่วันได้รับเรื่อง

ภายใน 3 วันนับแต่วันได้รับเรื่อง

ตัวอย่างการสั่งราชการกำหนดแนวทางการปฏิบัติตามกฎหมาย

ข้อ 4 ให้รองอธิบดี ตรวจสอบและเสนออธิบดีพิจารณาภายใน ๒ วันนับแต่วันได้รับเรื่อง

ทั้งนี้ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่

(.....)

อธิบดีกรม

ตัวอย่างการสั่งราชการกำหนดแนวทางการปฏิบัติงาน

การสั่งราชการที่เป็นการกำหนดแนวทางทั่วไปในบางครั้งอาจไม่จำเป็นต้องจัดทำเป็นคำสั่งที่มีรูปแบบตามตัวอย่างข้างต้น แต่อาจใช้วิธีการเขียนสั่งราชการหรือกำหนดแนวทางท้ายเรื่องที่มีการเสนอก็กได้ ตัวอย่างเช่น

บันทึก

เรียน เลขาธิการกรม

เพื่อให้การปฏิบัติงานเกี่ยวกับเอกสารเป็นไปโดยรวดเร็ว ให้ฝ่ายสารบรรณจัดทำบัญชีรับส่งเรื่องและกำหนดผู้รับผิดชอบในการจัดส่งเอกสารให้สามารถดำเนินการแล้วเสร็จได้ใน 1 วัน

ลงชื่อ

อธิบดีกรม

ตัวอย่างการสั่งราชการเป็นบันทึกสั่งการ



ข้อพิจารณาลำหรับการสั่งราชการที่มีลักษณะเป็นการกำหนดแนวทางทั่วไป

(1) การสั่งราชการที่มีความประสงค์จะให้เป็นแนวทางทั่วไป และมีผลบังคับใช้ในระยะเวลาควรทำเป็นคำสั่งที่มีรูปแบบทางการ เพื่อให้ผู้ปฏิบัติตามคำสั่งรวบรวมและยึดถือปฏิบัติต่อเนื่อง

(2) การสั่งราชการที่ต้องการให้มีผลบางครั้งบางคราวหรือมีระยะเวลาสิ้นสุด จึงอาจใช้การสั่งราชการเป็นบันทึกเฉพาะเรื่อง แต่ถ้าต้องการให้มีการปฏิบัติต่อเนื่องควรรวบรวมบันทึกสั่งราชการหลายเรื่องที่เกี่ยวข้องกันไว้เป็นเรื่องเดียวและจัดทำเป็นคำสั่งที่มีรูปแบบทางการ

(3) การสั่งราชการที่เป็นการกำหนดแนวทางทั่วไปจะมีผลใช้บังคับกับผู้ใต้บังคับบัญชาทุกคน หรือกลุ่มผู้เกี่ยวข้องหลายคน จึงควรพิจารณาความครบถ้วนของกระบวนการหรือขั้นตอนในเรื่องนั้น และกำหนดแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจน เพื่อมิให้มีข้อผิดพลาดในการนำไปปฏิบัติ

ก.พ.ร.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ

(4) ในกรณีที่เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมาย ถ้าการใช้อำนาจนั้นเป็นของผู้อื่น การสั่งราชการกำหนดแนวทางปฏิบัติจะต้องไม่มีลักษณะเป็นการใช้ดุลพินิจแทนผู้มีอำนาจตามกฎหมาย แต่ควรมีลักษณะเป็นการวางกรอบที่จะต้องพิจารณาก่อนการใช้ดุลพินิจ



(2) การสั่งราชการที่มีลักษณะเฉพาะเรื่อง

การสั่งราชการลักษณะนี้จะเป็นการสั่งราชการในเรื่องที่มีการเสนอให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาตัดสินใจหรือเป็นการสั่งราชการของผู้บังคับบัญชาเพื่อกำหนดแนวทางปฏิบัติสำหรับเรื่องใดเรื่องหนึ่งเป็นการเฉพาะเรื่องไม่มีผลเป็นการวางแนวทางสำหรับเรื่องอื่น

ข้อควรพิจารณาสำหรับการสั่งราชการลักษณะนี้ คือ

- ต้องเจาะจงถึงบุคคลผู้รับคำสั่งที่จะนำการสั่งราชการไปปฏิบัติต่อไป
- ต้องมีความชัดเจนในเรื่องที่สั่งให้ผู้รับคำสั่งไปปฏิบัติ
- ต้องมีความถูกต้องและชอบธรรมในการสั่งราชการ

บันทึกข้อความ

เรียน ผู้อำนวยการ

ในการดำเนินการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายในเขตพื้นที่ ที่เป็นปัญหาให้ดำเนินการดังนี้

- (1)
- (2)
- (3)

ลงชื่อ

อธิบดีกรม

ตัวอย่างการสั่งราชการเฉพาะเรื่อง

บันทึกข้อความ

เรียน อธิบดีกรม

ด้วยกระผมได้ตรวจสอบการยื่นขออนุญาตของนาย แล้ว
ปรากฏว่ามีการดำเนินการโดยชอบด้วยกฎหมาย ดังนี้

(1)

(2)

(3)

จึงเรียนเสนอมาเพื่อพิจารณา

ลงชื่อ

(ผู้อำนวยการ)

ตัวอย่างการสั่งราชการเป็นบันทึกสั่งการ

เรียน ผู้อำนวยการ

เห็นควรออกใบอนุญาตให้นาย ได้ตามเสนอ โดยให้
เจ้านาย ให้ปฏิบัติดังนี้ด้วย

(๑)

(๒)

ลงชื่อ

อธิบดีกรม

ตัวอย่างการสั่งราชการทำหนังสือเสนอเรื่อง

3.2 การสั่งราชการด้วยวาจา



การสั่งราชการด้วยวาจาเป็นข้อยกเว้นของการสั่งราชการที่ปกติต้องทำเป็นลายลักษณ์อักษร ซึ่งให้กระทำได้เฉพาะเหตุจำเป็นหรือไม่อาจจัดทำเป็นลายลักษณ์อักษรได้ในขณะนั้น

จุดอ่อนของการสั่งราชการด้วยวาจา คือ ไม่มีหลักฐานยืนยันการสั่งราชนั้น ผลที่เกิดขึ้นจึงทำให้การปฏิบัติงานอาจไม่ตรงต่อการสั่งการ และไม่มีสิ่งใดยืนยันต่อผลที่เกิดขึ้นว่าเป็นการริเริ่มจากผู้ใด

แนวทางปฏิบัติเมื่อจำเป็นต้องสั่งราชการด้วยวาจาที่เหมาะสม จึงควรเป็นดังนี้



1) ผู้สั่งราชการ

1. การสั่งราชการที่มีผลให้ผู้รับคำสั่งต้องใช้อำนาจหรือดำเนินการทางกฎหมายต่อไป พึงหลีกเลี่ยงการสั่งราชการด้วยวาจา
2. เมื่อมีการสั่งราชการด้วยวาจาไปแล้ว ถ้าเป็นไปได้ควรมีการสั่งราชการด้วยลายลักษณ์อักษรกำกับไว้อีกครั้งหนึ่ง
3. ถ้าจำเป็นต้องสั่งราชการด้วยวาจา ควรจะให้มีความชัดเจนพอเพียงที่ผู้รับคำสั่งจะสามารถนำไปปฏิบัติให้ถูกต้องได้
4. ต้องรับผิดชอบในการสั่งราชการด้วยวาจา เมื่อผู้รับคำสั่งได้บันทึกอ้างอิงคำสั่งนั้นโดยถูกต้อง



2) ผู้รับคำสั่ง

1. เมื่อได้รับคำสั่งด้วยวาจา ให้ผู้รับคำสั่งรีบบันทึกการสั่งราชนั้นไว้เป็นลายลักษณ์อักษร เพื่อให้สามารถปฏิบัติตามการสั่งราชการได้โดยถูกต้องครบถ้วน
2. เมื่อได้ปฏิบัติตามการสั่งราชการเสร็จเรียบร้อยแล้ว ให้บันทึกรายงานผลการปฏิบัติงานต่อผู้สั่งราชการโดยอ้างอิงคำสั่งด้วยวาจาไว้ด้วย ดังตัวอย่าง

บันทึก

เรียน อธิบดีกรม

ตามที่ท่านอธิบดีได้สั่งการด้วยวาจา เมื่อวันที่ ให้กระผมไปแก้ไข
ปัญหาน้ำท่วมที่ โดยให้สูบน้ำไปที่ นั้น

บัดนี้ กระผมได้ดำเนินการเรียบร้อยแล้ว ปรากฏผลดังนี้

(1)

(2)

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ

ลงชื่อ

ตัวอย่างบันทึกการรายงานการปฏิบัติตามคำสั่งราชการด้วยวาจา

คำสั่งราชการด้วยวาจา มีผลเสียทั้งในด้านผู้สั่งราชการที่ไม่มีหลักฐานยืนยันการสั่งราชการของตนที่จะใช้ตรวจสอบความถูกต้องในการปฏิบัติงาน และทั้งในด้านผู้รับคำสั่งที่ไม่มีลายลักษณ์อักษรยืนยันว่าได้ปฏิบัติตามโดยถูกต้องหรือไม่ มาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 จึงได้กำหนดให้การสั่งราชการควรต้องทำเป็นลายลักษณ์อักษรเป็นหลักสำคัญ ส่วนการสั่งราชการด้วยวาจาควรเป็นข้อยกเว้นที่ไม่อาจทำเป็นลายลักษณ์อักษร

อย่างไรก็ตาม โดยสภาพของการปฏิบัติราชการที่มีขั้นตอนและวิธีการทำงานที่หลากหลาย การสั่งราชการด้วยวาจา ย่อมเกิดขึ้นได้เสมอและไม่อาจรอให้มาจัดทำคำสั่งราชการเป็นลายลักษณ์อักษรได้ทุกครั้ง เช่น การสั่งราชการในระหว่างเดินทางออกนอกสำนักงาน การสั่งราชการในกรณีเร่งด่วนจำเป็น การสั่งราชการที่ทำให้มีการปฏิบัติต่อหน้าผู้ออกคำสั่ง ซึ่งผลปรากฏทันทีและเสร็จสิ้นแล้ว ดังนั้น การจัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานในกรณีที่มีการสั่งราชการด้วยวาจา จึงเป็นดุลพินิจของผู้รับคำสั่งอยู่ด้วยว่าจำเป็นต้องมีการบันทึกเป็นลายลักษณ์อักษรหรือไม่ เพราะหากเป็นเรื่องเล็กน้อยไม่มีผลกระทบต่อไป เช่น การสั่งให้หยิบเพิ่มข้อมูล การสั่งให้นำข้อมูลมาประกอบการพิจารณา หรือการร่วมปฏิบัติงานกับผู้บังคับบัญชาอยู่แล้ว อาจไม่ต้องทำรายงานเป็นลายลักษณ์อักษรอีก

ก.พ.ร.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ

สรุป

การสั่งราชการเป็นวิธีปฏิบัติราชการที่จะทำให้การดำเนินงานกิจการของราชการสามารถกระทำต่อไปให้เกิดผลขึ้นได้ การสั่งราชการที่ดีจึงมีผลที่จะทำให้การบริหารราชการมีประสิทธิภาพบรรลุภารกิจของรัฐ และก่อให้เกิดประโยชน์กับประชาชน รวมทั้งสร้างความรับผิดชอบและความโปร่งใสในการปฏิบัติราชการ



การสั่งราชการที่ดีจึงมีข้อที่พึงปฏิบัติ ดังนี้

1. ผู้ออกคำสั่งต้องตรวจสอบอำนาจของตนและขอบเขตการสั่งราชการที่อยู่ในกรอบของอำนาจของตน
2. การสั่งราชการจะต้องตรวจสอบว่าเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย มีความเป็นธรรม และมุ่งประโยชน์ให้เกิดความสำเร็จตามภารกิจ
3. การสั่งราชการต้องมีความชัดเจนในเหตุผลของการสั่งราชการ และกำหนดแนวทางปฏิบัติที่ผู้รับคำสั่งจะสามารถนำไปปฏิบัติได้โดยถูกต้อง
4. ในกรณีที่มีปัญหาเกิดขึ้นจากการสั่งราชการ ผู้ออกคำสั่งต้องทบทวนและแก้ไขการสั่งราชการเพื่อให้การปฏิบัติงานบรรลุผล
5. ผู้ออกคำสั่งจะต้องพร้อมรับผิดชอบในผลที่เกิดขึ้นจากการสั่งราชการของตน



ติดต่อขอข้อมูลเพิ่มเติม

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ

ถ.พิษณุโลก แขวงจตุรลดา เขตดุสิต กทม. 10300

โทรศัพท์ 0-2356-9999

Hotline 1785

www.opdc.go.th

