

“ใช้เฉพาะในราชการ ไม่เป็นสิ่งพึงเปิดเผย”

บันทึก

เรื่อง อำนาจของผู้รักษาการแทน

กรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือที่ ๗๒๕๕/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๕๕ แจ้งว่า เลขาธิการ ก.พ. ได้รายงานว่า กระทรวงศึกษาธิการได้หารือว่า กระทรวงศึกษาธิการเข้าใจว่าผู้รักษาการแทนในตำแหน่งไม่มีอำนาจสั่งตั้งกรรมการสอบสวนตามมาตรา ๖๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช ๒๕๕๕ ซึ่งเป็นอำนาจเฉพาะตัวของผู้ดำรงตำแหน่ง จึงขอให้ ก.พ. พิจารณาวินิจฉัยเพื่อถือเป็นทางปฏิบัติต่อไป ก.พ. ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า อำนาจสั่งตั้งกรรมการสอบสวนนั้นกฎหมายกำหนดไว้สำหรับตำแหน่ง ผู้รักษาการแทนในตำแหน่งที่ได้รับแต่งตั้งโดยถูกต้องตามกฎหมายจึงย่อมมีอำนาจสั่งตั้งกรรมการสอบสวนในอำนาจของตำแหน่งนั้นได้ แต่ในเรื่องนี้ไม่ปรากฏมีบทกฎหมายใดบัญญัติอำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งหรือผู้รักษาการแทนในตำแหน่งราชการต่าง ๆ ได้โดยชัดแจ้ง ได้แต่ถือเป็นระเบียบปฏิบัติต่อไป กันมาเท่านั้น การรักษาการแทนในตำแหน่งตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช ๒๕๕๕ ที่ให้เจ้ากระทรวงหรือผู้บังคับบัญชาที่ได้รับมอบหมายจากเจ้ากระทรวงตั้งผู้รักษาการในตำแหน่งชั่วคราวได้ในเมื่อมีตำแหน่งว่าง หรือผู้ดำรงตำแหน่งไม่อยู่นั้น ก็ได้กำหนดอำนาจของผู้รักษาการแทนว่ากระทำการในตำแหน่งนั้นได้เพียงใด นอกจากนี้ทางปฏิบัติยังมีการทำหน้าที่แทนตามระเบียบราชการโดยไม่ได้รับแต่งตั้งตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช ๒๕๕๕ ก็มี เช่น อธิบดีไม่อยู่ รองอธิบดีหรือผู้ช่วยอธิบดีก็ทำหน้าที่แทนในตำแหน่งอธิบดี ข้าหลวงประจำจังหวัดไม่อยู่ กรรมการจังหวัดผู้มีอาวุโสก็ปฏิบัติราชการแทนในตำแหน่งข้าหลวงประจำจังหวัดตามมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๖ ดังนั้นเป็นต้น ก.พ. สงสัยว่าผู้ทำหน้าที่แทนหรือปฏิบัติราชการแทนเช่นนี้จะมีอำนาจสั่งตั้งกรรมการสอบสวนตามมาตรา ๖๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช ๒๕๕๕ ในอำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งได้หรือไม่ จึงลงมติให้หารือคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อพิจารณา วินิจฉัยว่าผู้รักษาการแทนในตำแหน่งตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช ๒๕๕๕ ก็ได้ ผู้ทำหน้าที่หรือปฏิบัติราชการแทนในตำแหน่งตามระเบียบราชการหรือตามพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารดังกล่าวข้างต้นก็ดี จะมีอำนาจสั่งตั้งกรรมการสอบสวนตามมาตรา ๖๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช ๒๕๕๕ ในอำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งนั้นหรือไม่ และขอให้ส่งปัญหาดังกล่าวคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาวินิจฉัยต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๑) ได้พิจารณาแล้ว ปัญหาในเรื่องนี้มีเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องแก่การตั้งกรรมการสอบสวนตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช ๒๔๘๕ เท่านั้น ว่าบุคคลดังต่อไปนี้จะมีอำนาจตั้งกรรมการสอบสวนได้หรือไม่ คือ

ก. บุคคลผู้ได้รับการแต่งตั้งให้รักษาการแทนตามมาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช ๒๔๘๕

ข. กรรมการจังหวัดผู้มีอาวุโสซึ่งต้องปฏิบัติราชการแทนข้าหลวงประจำจังหวัดในเมื่อข้าหลวงประจำจังหวัดไม่อยู่ ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๗๖

ค. บุคคลซึ่งมิใช่ในประเภทที่กล่าวใน ก. และ ข. แต่มีตำแหน่งรองลงมาจากตำแหน่งที่ผู้ครองไม่อยู่ปฏิบัติหน้าที่ เช่น เมื่ออธิบดีไม่อยู่ ได้แก่อธิบดี ฯลฯ

สำหรับบุคคลในประเภท ก. และ ข. นั้น เป็นที่เห็นได้ชัดอยู่แล้วว่า เป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนตำแหน่งที่ไม่อยู่โดยมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้ปฏิบัติหน้าที่แทนได้ คือพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช ๒๔๘๕ มาตรา ๒๘ และพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๗๖ มาตรา ๒๐ บทกฎหมายที่กล่าวทั้งสองมาตรานี้หาได้มีความจำกัดอำนาจการปฏิบัติราชการแทนไว้แต่ประการใดไม่ ฉะนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกาจึงเห็นว่า เมื่อบุคคลผู้ครองตำแหน่งใดซึ่งมีอำนาจตั้งกรรมการสอบสวนตามมาตรา ๖๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช ๒๔๘๕ ไม่อยู่หรือว่างลง บุคคลผู้ถูกตั้งให้รักษาการแทนตามมาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๘๕ หรือกรรมการจังหวัดผู้มีอาวุโสซึ่งต้องปฏิบัติราชการแทนตามมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๗๖ ก็ย่อมจะมีอำนาจตั้งกรรมการสอบสวนได้ เพราะการตั้งกรรมการสอบสวนก็คือการปฏิบัติราชการอย่างหนึ่งนั่นเอง หากใช้เป็นกรณีการปฏิบัติหน้าที่ถึงเห็นได้ว่ากฎหมายมุ่งที่จะให้เฉพาะผู้ครองตำแหน่งโดยแท้จริงเท่านั้นที่จะปฏิบัติได้ไม่

จึงอยู่มีการปฏิบัติราชการบางอย่างที่กฎหมายได้บัญญัติไว้ให้อำนาจผู้รักษาการแทนไว้ในตัวด้วย ซึ่งต่างกับการตั้งกรรมการสอบสวนตามมาตรา ๖๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ฯ ซึ่งมีได้มีความบัญญัติเจาะจงให้อำนาจผู้รักษาการแทนไว้กฎหมายที่วานี้คือ เช่น

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๙๓ ซึ่งได้แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๔๙๒ บัญญัติว่า

“มาตรา ๙๓ การอ้างเอกสารเป็นพยานนั้น ให้ยอมรับฟังได้แต่ต้นฉบับเอกสารเท่านั้น เว้นแต่

ฯลฯ

ฯลฯ

ฯลฯ

๓) ต้นฉบับเอกสารที่อยู่ในความอารักขาหรือในความควบคุมของทางราชการนั้น จะนำมาแสดงได้ต่อเมื่อได้รับอนุญาตของรัฐมนตรี หรือหัวหน้ากรม กอง หัวหน้าแผนกหรือผู้รักษาการแทนในตำแหน่งนั้นๆ ที่เกี่ยวข้องแล้วแต่กรณีเสียก่อน อนึ่ง นอกจากศาลจะได้อำหนดเป็นอย่างอื่น สำเนาเอกสาร หรือข้อความที่คัดจากเอกสารเหล่านั้น ซึ่งรัฐมนตรีหรือหัวหน้ากรม กอง หัวหน้าแผนก หรือผู้รักษาการแทนในตำแหน่งนั้นๆ ได้รับรองถูกต้องแล้วให้ถือว่าเป็นอันเพียงพอในการที่จะนำมาแสดง”

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒ ซึ่งได้แก้ไขเพิ่มเติมโดย พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๓ บัญญัติว่า

“มาตรา ๒ ในประมวลกฎหมายนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

ฯลฯ

(๑๗) “พนักงานฝ่ายปกครอง หรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่” หมายความว่า เจ้าพนักงานดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

ฯลฯ

ทั้งนี้หมายความว่ารวมถึงผู้รักษาการแทนเจ้าพนักงานดังกล่าวแล้วนั้นด้วย

ฯลฯ

ฯลฯ

ฯลฯ

แต่ตามความเห็นของกรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๑ ฝ่ายข้างมากเห็นว่า หลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในสองกรณีตามที่ได้อ้างมาข้างต้นนี้ได้บัญญัติขึ้นเพื่อให้สิ่งต่างๆ ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง พ.ศ. ๒๕๕๒ และพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พ.ศ. ๒๕๕๓ มีลักษณะครบถ้วนอย่างเป็นที่พอใจ ไม่มีบทบัญญัติที่แสดงว่าหลักเกณฑ์ทั้งสองกรณีนี้ให้ถือเป็นส่วนหนึ่งของระบบทั่วไป ซึ่งตามระบบทั่วไปนี้ผู้รักษาการแทนในตำแหน่งชั่วคราวจะต้องมีอำนาจพิเศษที่จะปฏิบัติกิจการต่างๆ ซึ่งมีใชงานที่ต้องปฏิบัติเป็นประจำสำหรับตำแหน่ง แต่ทว่าจำจะต้องปฏิบัติเป็นครั้งคราวเกี่ยวกับตำแหน่งนั้น

เมื่อไม่มีบทบัญญัติกฎหมายทั่วไปว่าด้วยอำนาจของผู้รักษาการแทนในตำแหน่งชั่วคราวไว้โดยเฉพาะ ก็เป็นการสมควรที่จะยอมรับว่า ผู้รักษาการแทนดังกล่าวมีอำนาจตามควรที่จะปฏิบัติกิจการเหล่านั้นได้เป็นครั้งคราว ซึ่งก็ไม่มีกฎหมายห้ามมิให้กระทำเช่นนั้นนอกจากนั้น การตีความนี้จะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งโดยจะทำให้ราชการดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ มิฉะนั้นแล้วกิจการต่างๆ ที่สำคัญและรีบด่วนอาจจะค้างคั่งอยู่เป็นเวลานานเพราะไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งถาวร

ส่วนบุคคลในประเภทที่กล่าวใน ค. หามิบทกฎหมายใดระบุให้อำนาจที่จะปฏิบัติราชการแทนเหมือนเช่นที่บัญญัติในมาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๔๘ และมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๓๖ ตามที่กล่าวมาแล้วไม่ จึงเห็นว่าบุคคลประเภทนี้ไม่มีอำนาจตั้งกรรมการสอบสวนตามมาตรา ๖๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๔๕

ได้ เว้นไว้แต่จะได้รับการแต่งตั้งจากผู้มีอำนาจตามมาตรา ๖๑ นั้น หรือเจ้ากระทรวงได้มีคำสั่งให้
รักษาการแทนตามมาตรา ๒๘ ที่กล่าวข้างต้น

(นายเสริม วินิจฉัยกุล)

เลขาธิการ

คณะกรรมการกฤษฎีกา

กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕