

บันทึก

เรื่อง การตีความพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้แจ้งไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยหนังสือที่ ๑๔๗๑/๒๕๐๒ ลงวันที่ ๑๕ เมษายน ๒๕๐๒ ว่า กระทรวงคมนาคมได้ขอให้ คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาปัญหาเกี่ยวกับพระราชบัญญัติดังกล่าวข้างต้น

กรณีปรากฏว่า โดยที่ได้มีพระราชกฤษฎีกาจัดวางระเบียบราชการกรมการขนส่ง ในกระทรวงคมนาคม พ.ศ. ๒๔๙๗ กำหนดให้มีสำนักงานการบินพลเรือนเป็นราชการส่วนหนึ่ง ขึ้นอยู่ในสังกัดและราชการนี้มีผู้อำนวยการสำนักงานการบินพลเรือนเป็นผู้บังคับบัญชา ต่อมา กรมการขนส่งได้ขอให้ ก.พ.พิจารณาเทียบตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่น โดยขอเทียบตำแหน่ง ผู้อำนวยการสำนักงานการบินพลเรือนกับตำแหน่งรองอธิบดี ซึ่ง ก.พ.ได้อนุมัติเทียบให้แล้ว แต่ มิได้กำหนดให้เป็นตำแหน่งบังคับบัญชาส่วนราชการตามกฎหมาย ก.พ. ฉบับที่ ๑๐๔ พ.ศ. ๒๔๙๙ ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๙๗ ว่าด้วยการเทียบ ตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นในกรมการขนส่ง ซึ่งตามข้อเท็จจริงอันนี้ กรมการขนส่งได้เคยหารือไป ยัง ก.พ.ว่า ผู้อำนวยการสำนักงานการบินพลเรือนจะมีอำนาจพิจารณาสั่งลงโทษบรรดาข้าราชการ ในสังกัดสำนักงานการบินพลเรือนได้หรือไม่ และ ก.พ.ได้ตอบข้อหารือของกรมการขนส่งแล้ว โดยถือว่าได้มีกฎ ก.พ. เทียบตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักงานการบินพลเรือนกับตำแหน่งรอง อธิบดี แต่ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนมิได้ให้อำนาจรองอธิบดีในการลงโทษ ข้าราชการ เพราะฉะนั้นผู้อำนวยการสำนักงานการบินพลเรือนจึงไม่มีอำนาจลงโทษข้าราชการใน สังกัดสำนักงานการบินพลเรือนได้ เมื่อกรณีเป็นเช่นนี้ปัญหาจึงมีต่อไปว่า อธิบดีกรมการขนส่งจะ มอบหมายให้ผู้อำนวยการสำนักงานการบินพลเรือนเป็นผู้พิจารณาสั่งลงโทษข้าราชการใน สำนักงานการบินพลเรือนได้หรือไม่ ซึ่งเป็นปัญหาที่จะต้องพิจารณาตามพระราชบัญญัติระเบียบ บริหารราชการแผ่นดิน และกรมการขนส่งได้พิจารณาความในมาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๙๕ ซึ่งได้แก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา ๕ แห่ง พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๔๙๙ แล้ว เห็นว่าได้ระบุ ตำแหน่งข้าราชการพลเรือนที่อธิบดีจะพึงมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ราชการแทนได้ก็เฉพาะ ตำแหน่งรองอธิบดีหรือผู้ช่วยอธิบดีเท่านั้น และตำแหน่งรองอธิบดีหรือผู้ช่วยอธิบดีนี้ กรมการ ขนส่งเข้าใจว่าหมายถึงตำแหน่งที่ได้รับอนุมัติจาก ก.พ. ให้มีขึ้นโดยแท้จริงในฐานะที่กรมนั้น ๆ มี ราชการที่จะต้องปฏิบัติมาก หากใช้ตำแหน่งที่ขอเทียบกับตำแหน่งรองอธิบดีซึ่งอาศัยกฎ ก.พ.ไม่

จึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาตีความในมาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติ

ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๙๕ ดังนี้

๑. ตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักงานการบินพลเรือนซึ่งมีกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๐๔ พ.ศ. ๒๔๙๙ เทียบกับตำแหน่งรองอธิบดีนั้นเป็นตำแหน่งราชการที่อธิบดีกรมการขนส่งจะมอบหมายหน้าที่ในการพิจารณาสิ่งลงโทษข้าราชการในสังกัดสำนักงานการบินพลเรือนแทนได้หรือไม่

๒. หากว่าคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตีความแล้ว ให้ความเห็นว่าอธิบดีกรมการขนส่งมอบหมายหน้าที่ในการพิจารณาสิ่งลงโทษข้าราชการในสังกัดสำนักงานการบินพลเรือนให้แก่ผู้อำนวยการสำนักงานการบินพลเรือนในฐานะที่มีตำแหน่งเทียบเท่ากับตำแหน่งรองอธิบดีได้แล้ว ถ้าอธิบดีกรมการขนส่งไม่อาจปฏิบัติราชการได้ จะทำให้ตำแหน่งราชการดังกล่าวนี้มีสภาพเป็นข้าราชการแทนตามความในมาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งได้แก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๔๙๙ หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๓) ได้ตรวจพิจารณาเรื่องนี้แล้ว ขอเสนอความเห็นดังต่อไปนี้

ปัญหาในเรื่องนี้จะต้องพิจารณากฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน กับกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนควบคู่กันไป

เมื่อได้พิจารณาความในวรรคสุดท้ายของมาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๙๕ ซึ่งได้แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๔๙๙ จะเห็นได้ว่าอำนาจในการสั่ง การอนุญาต การให้อนุมัติหรือการปฏิบัติราชการที่อธิบดีจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมายใด ถ้ากฎหมายนั้นมิได้บัญญัติในเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น อธิบดีจะมอบอำนาจโดยทำเป็นหนังสือให้รองอธิบดีหรือผู้ช่วยอธิบดีทำการแทนในนามอธิบดีก็ได้

ข้อที่พึงพิจารณาต่อไป ก็คือ ตามปัญหาที่หารือมานี้มีกฎหมายบัญญัติในเรื่องการมอบอำนาจของอธิบดีไว้เป็นอย่างอื่นหรือไม่ เมื่อได้พิเคราะห์พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๙๗ และฉบับแก้ไขเพิ่มเติมทุกฉบับโดยตลอดแล้วก็ปรากฏว่าไม่มีบทบัญญัติในเรื่องการมอบอำนาจของอธิบดีไว้เลย เมื่อเป็นเช่นนี้ก็จำเป็นต้องพิจารณาต่อไปว่า คำว่ารองอธิบดี ตามที่กล่าวมานี้จะหมายความรวมถึงผู้ดำรงตำแหน่งอื่นแต่มีกฎ ก.พ.เทียบเท่ากับตำแหน่งรองอธิบดีด้วยหรือประการใด เมื่อได้พิจารณาบทบัญญัติมาตรา ๒๔ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๙๕ ซึ่งได้แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๔๙๖ ซึ่งมีความว่า “ราชการของกระทรวง ทบวง กรมใด มีเหตุพิเศษจะตราพระราชกฤษฎีกาแบ่งแยกออกเป็นส่วนเพื่อให้ผู้อำนวยการส่วน หรือข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งอื่นซึ่งเทียบเท่าอธิบดีเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาราชการของกองบางกอง และรับผิดชอบในหน้าที่ราชการของกองนั้น ๆ รองจากอธิบดีก็ได้ ในกรณีเช่นว่านี้ให้ผู้อำนวยการส่วนหรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่าอธิบดีดังกล่าวมีอำนาจและหน้าที่

อย่างเดียวกับอธิบดี แต่ให้อธิบดีมีอำนาจสั่งยกเลิกหรือแก้ไขเพิ่มเติมการใช้อำนาจและหน้าที่ของ ผู้อำนวยการส่วน หรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่าอธิบดีดังกล่าวได้” ดังนั้นก็จะเห็นได้ว่า ถ้ากฎหมาย ประสงค์จะให้ผู้ซึ่งมิใช่ดำรงตำแหน่งจริง ๆ แต่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งซึ่งเทียบเท่ากับตำแหน่งหนึ่ง ตำแหน่งใดมีอำนาจและหน้าที่อย่างไรแล้ว ก็ได้บัญญัติไว้โดยชัดแจ้ง ฉะนั้น เมื่อกฎหมายมิได้ บัญญัติถึงผู้ดำรงตำแหน่งซึ่งเทียบเท่ากับรองอธิบดีไว้ ก็ย่อมจะเห็นได้ว่า กฎหมายไม่ประสงค์จะ ให้รวมถึงบุคคลดังกล่าวนี้ด้วย สำหรับกรณีตามที่หาหรือมานี้ปรากฏว่าตำแหน่งผู้อำนวยการ สำนักงานการบินพลเรือนเป็นตำแหน่งซึ่งมีกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๐๔ พ.ศ. ๒๔๙๙ เทียบกับตำแหน่ง รองอธิบดีไว้เท่านั้นมิใช่รองอธิบดีที่แท้จริง จึงไม่อยู่ในความหมายของคำว่า “รองอธิบดี” ตาม มาตรา ๒๒ วรรคสุดท้าย

อาศัยเหตุดังได้กล่าวมาแล้ว คณะกรรมการกฤษฎีกาจึงเห็นว่า อธิบดีกรรมการ ขนส่งจะมอบหมายหน้าที่ในการพิจารณาลงโทษข้าราชการในสังกัดสำนักงานการการบินพลเรือน ให้แก่ผู้อำนวยการสำนักงานการการบินพลเรือนหาได้ไม่ ความเห็นของกรรมการขนส่งถูกต้องแล้ว

เมื่อได้วินิจฉัยปัญหาในข้อ ๑ เช่นนี้แล้ว ก็ไม่จำเป็นต้องพิจารณาปัญหาในข้อ ๒ แต่ประการใด

(ลงชื่อ) หยุต แสงอุทัย  
(นายหยุต แสงอุทัย)  
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา  
กันยายน ๒๕๐๒