

บันทึก

เรื่อง ปัญหาข้อกฎหมายตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘

ลงวันที่ ๒๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๑๕

(นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลจะแต่งตั้งข้าราชการประจำ
ไปดำรงตำแหน่งหรือไปรักษาการในตำแหน่งข้าราชการการเมือง
ซึ่งมิใช่ตำแหน่งรัฐมนตรีได้หรือไม่)

สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีมีหนังสือ ด่วนมาก ที่ สร.๐๑๐๑/๓๔๓๔ ลงวันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๖๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจของนายกรัฐมนตรีตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๑๕ ดังนี้คือ

(๑) นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลจะอาศัยอำนาจตามข้อ ๙ (๕) แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๑๕ แต่งตั้งข้าราชการซึ่งสังกัดกระทรวง ทบวง กรมหนึ่ง ไปดำรงตำแหน่งข้าราชการการเมืองซึ่งมิใช่ตำแหน่งรัฐมนตรี โดยให้ได้รับเงินเดือนจากกระทรวง ทบวง กรมเดิม ได้หรือไม่ เพียงใด ทั้งนี้ โดยไม่ต้องแต่งตั้งให้เป็นข้าราชการการเมือง

(๒) หากนายกรัฐมนตรีไม่มีอำนาจที่จะดำเนินการตาม (๑) นายกรัฐมนตรีจะอาศัยอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน หรือกฎหมายอื่นใดแต่งตั้งข้าราชการซึ่งสังกัดกระทรวง ทบวง กรมหนึ่งไปรักษาการในตำแหน่งข้าราชการการเมืองซึ่งมิใช่ตำแหน่งรัฐมนตรี โดยให้ได้รับเงินเดือนจากสังกัดเดิมได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว โดยได้ฟังคำชี้แจงจากผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงาน ก.พ.) แล้วมีความเห็นดังนี้

สำหรับปัญหาประการแรก เห็นว่า บทบัญญัติข้อ ๙ (๕)^๑ แห่งประกาศของคณะ

^๑ ข้อ ๙ นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลมีอำนาจดังนี้

(๑) กำกับโดยทั่วไปซึ่งการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อการนี้จะสั่งให้ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และส่วนราชการซึ่งมีหน้าที่ควบคุมราชการส่วนท้องถิ่นชี้แจง แสดงความคิดเห็น ทำรายงานเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการ ในกรณีจำเป็นจะยับยั้งการปฏิบัติราชการใดๆ ที่ขัดต่อนโยบายหรือมติของคณะรัฐมนตรีก็ได้และมีอำนาจสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น

(๒) มอบหมายให้รองนายกรัฐมนตรีกำกับการบริหารราชการของกระทรวงหนึ่งหรือหลาย

ปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๑๕ แสดงให้เห็นชัดเจนว่า อำนาจของนายกรัฐมนตรีในการแต่งตั้งข้าราชการซึ่งสังกัดกระทรวง ทบวง กรมหนึ่งไปดำรงตำแหน่งของอีกกระทรวง ทบวง กรมหนึ่งนั้น เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการแต่งตั้งข้าราชการประจำโดยเฉพาะ ไม่รวมถึงข้าราชการการเมืองด้วย ทั้งนี้ จะเห็นได้จากบทบัญญัติในข้อ ๙ (๗) ซึ่งได้แยกบัญญัติถึงการแต่งตั้งข้าราชการการเมืองไว้โดยเฉพาะว่า “แต่งตั้งข้าราชการการเมืองให้ปฏิบัติราชการในสำนักนายกรัฐมนตรี” นอกจากนี้มาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการการเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการการเมือง (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๒๑ ได้บัญญัติว่า ข้าราชการการเมืองได้แก่บุคคลซึ่งรับราชการในตำแหน่งข้าราชการการเมืองตามที่กำหนดไว้ ดังนั้น การแต่งตั้งข้าราชการประจำซึ่งสังกัดกระทรวง ทบวง กรมหนึ่งไปดำรงตำแหน่งข้าราชการการเมืองโดยมิให้เป็นข้าราชการการเมืองจึงเป็นไปไม่ได้เพราะในทันทีที่แต่งตั้งให้ข้าราชการดำรงตำแหน่งดังกล่าว ข้าราชการผู้นั้นก็ต้องเป็นข้าราชการการเมือง ดังนั้นนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลจึงไม่อาจอาศัยอำนาจตามข้อ ๙ (๕) แต่งตั้งข้าราชการซึ่งสังกัดกระทรวง ทบวง กรมหนึ่ง ไปดำรงตำแหน่งข้าราชการการเมืองซึ่งมิใช่ตำแหน่งรัฐมนตรีได้

สำหรับปัญหาประการที่สอง เห็นว่า การแต่งตั้งข้าราชการให้ไปรักษาการในตำแหน่งใดนั้น ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ฯ ได้บัญญัติเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้โดยเฉพาะแล้ว ในหมวด ๕ เรื่อง การรักษาราชการแทนและการปฏิบัติราชการแทน ซึ่งในการนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอาจอาศัยอำนาจตามข้อ ๒๓ วรรคสอง^๒ แห่งประกาศของแห่งประกาศของคณะปฏิวัติ

กระทรวง

(๓) บังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหารทุกตำแหน่งซึ่งสังกัดกระทรวง ทบวง กรม และส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกรม

(๔) สั่งให้ข้าราชการซึ่งสังกัดกระทรวง ทบวง กรมหนึ่ง มาสำรองราชการสำนักนายกรัฐมนตรี โดยจะให้ขาดจากอัตราเงินเดือนทางสังกัดเดิมหรือไม่ก็ได้ ในกรณีที่ให้ขาดจากอัตราเงินเดือนทางสังกัดเดิม ให้ได้รับเงินเดือนในสำนักนายกรัฐมนตรี ในชั้น อันดับ และขั้นที่ไม่สูงกว่าเดิม

(๕) แต่งตั้งข้าราชการซึ่งสังกัดกระทรวง ทบวง กรมหนึ่ง ไปดำรงตำแหน่งของอีกกระทรวง ทบวง กรมหนึ่ง โดยให้ได้รับเงินเดือนจากกระทรวง ทบวงกรมเดิม ในกรณีเช่นนี้ให้ข้าราชการซึ่งได้รับแต่งตั้งมีฐานะเสมือนเป็นข้าราชการสังกัดกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งตนมาดำรงตำแหน่งนั้นทุกประการ แต่ถ้าเป็นการแต่งตั้งข้าราชการตั้งแต่ตำแหน่งอธิบดีหรือเทียบเท่าขึ้นไป ต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี

(๖) แต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิเป็นประธานที่ปรึกษา ที่ปรึกษาหรือคณะที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรี หรือเป็นคณะกรรมการเพื่อปฏิบัติราชการใดๆ และกำหนดอัตราเบี้ยประชุมหรือค่าตอบแทนให้แก่ผู้ซึ่งได้รับแต่งตั้ง

(๗) แต่งตั้งข้าราชการการเมืองให้ปฏิบัติราชการในสำนักนายกรัฐมนตรี

(๘) ดำเนินการอื่นๆ ในการปฏิบัติตามนโยบาย

^๒ ข้อ ๒๓ สำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรีมีหน้าที่เกี่ยวกับราชการทางการเมือง มีเลขานุการรัฐมนตรีซึ่งเป็นข้าราชการการเมืองเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักเลขาธิการรัฐมนตรี ขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวง และให้มีผู้ช่วยเลขานุการรัฐมนตรีซึ่งเป็นข้าราชการการเมืองคนหนึ่งหรือหลายคนเป็นผู้ช่วยสั่งหรือปฏิบัติราชการแทนเลขานุการรัฐมนตรีก็ได้

ฉบับที่ ๒๑๘๖ แต่งตั้งให้ข้าราชการในกระทรวงรักษาราชการแทนเลขานุการรัฐมนตรี หรือนายกรัฐมนตรีอาจอาศัยอำนาจตามข้อ ๔๐^๓ และข้อ ๔๑^๔ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘๖ แต่งตั้งข้าราชการในสำนักนายกรัฐมนตรีรักษาราชการแทนเลขาธิการนายกรัฐมนตรี

สำหรับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ นั้นแม้จะมีบทบัญญัติมาตรา ๖๐^๕ เกี่ยวกับผู้รักษาการในตำแหน่งในกรณีที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหาร

ในกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งเลขานุการรัฐมนตรี หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้ผู้ช่วยเลขานุการรัฐมนตรีเป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้ามีผู้ช่วยเลขานุการรัฐมนตรีหลายคน ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมอบหมายให้ผู้ช่วยเลขานุการรัฐมนตรีคนหนึ่งเป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้าไม่มีผู้ช่วยเลขานุการรัฐมนตรี ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแต่งตั้งข้าราชการในกระทรวงคนหนึ่งเป็นผู้รักษาราชการแทน

^๓ ข้อ ๔๐ ในกรณีที่มียกปลัดกระทรวงหรือผู้ช่วยปลัดกระทรวงหรือมีทั้งรองปลัดกระทรวงและผู้ช่วยปลัดกระทรวง ปลัดกระทรวงจะมอบหมายให้รองปลัดกระทรวงหรือผู้ช่วยปลัดกระทรวงปฏิบัติราชการแทนปลัดกระทรวงก็ได้

ในกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวง หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้รองปลัดกระทรวงเป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้ามีรองปลัดกระทรวงหลายคน ให้นายกรัฐมนตรีสำหรับสำนักนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแต่งตั้งรองปลัดกระทรวงคนหนึ่งเป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้าไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งรองปลัดกระทรวง หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้นายกรัฐมนตรีสำหรับสำนักนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแต่งตั้งข้าราชการในกระทรวงซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือเทียบเท่า เป็นผู้รักษาราชการแทน

ในกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งรองปลัดกระทรวง หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ปลัดกระทรวงจะแต่งตั้งข้าราชการในกระทรวงซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้อำนวยการกอง หรือเทียบเท่าเป็นผู้รักษาราชการแทนก็ได้

อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ หรือการปฏิบัติราชการที่ปลัดกระทรวงจะพึงปฏิบัติ หรือดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งใด หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ถ้ากฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งนั้นหรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้น มิได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น ปลัดกระทรวงจะมอบอำนาจโดยทำเป็นหนังสือให้รองปลัดกระทรวงปฏิบัติราชการแทนปลัดกระทรวงก็ได้ แต่ถ้าจะมอบให้อธิบดีในสังกัด หรือผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการแทนปลัดกระทรวง ต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี และให้ทำเป็นคำสั่งและประกาศในราชกิจจานุเบกษา

^๔ ข้อ ๔๑ ให้นำความในข้อ ๔๐ มาใช้บังคับแก่เลขาธิการทำเนียบนายกรัฐมนตรี เลขาธิการคณะรัฐมนตรี ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ เลขาธิการคณะกรรมการตรวจและติดตามผลการปฏิบัติราชการและเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีและปลัดกระทรวง โดยอนุโลม

^๕ มาตรา ๖๐ ตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญว่างลง หรือผู้ดำรงตำแหน่งไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ราชการได้เป็นครั้งคราว และเป็นกรณีที่มิได้บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๔๔ มีอำนาจสั่งให้ข้าราชการพลเรือนที่เห็นสมควรรักษาราชการในตำแหน่งนั้นชั่วคราวได้

ผู้รักษาการในตำแหน่งตามวรรคหนึ่ง ให้มีอำนาจหน้าที่ตามตำแหน่งที่รักษาการนั้น ในกรณีที่มิได้กฎหมายอื่นแต่งตั้งให้ผู้ดำรงตำแหน่งนั้น ๆ เป็นกรรมการหรือให้มีอำนาจหน้าที่อย่างใดก็ให้ผู้รักษาการในตำแหน่งทำหน้าที่กรรมการหรือมีอำนาจหน้าที่อย่างนั้นในระหว่างที่รักษาการในตำแหน่ง แล้วแต่กรณี

ราชการแผ่นดินไม่ได้บัญญัติไว้ ก็ไม่อาจนำมาใช้กับข้าราชการการเมืองได้ เพราะเป็นบทบัญญัติที่ใช้กับข้าราชการพลเรือนสามัญเท่านั้น ดังนั้นนายกรัฐมนตรีจึงไม่อาจแต่งตั้งข้าราชการประจำให้ไปรักษาการในตำแหน่งข้าราชการการเมืองอื่นนอกจากตำแหน่งข้าราชการการเมืองตามที่ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๑๘ฯ กำหนดไว้ได้

(ลงชื่อ) วัฒนา รัตนวิจิตร

(นายวัฒนา รัตนวิจิตร)

รองเลขาธิการฯ

รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เมษายน ๒๕๒๖