

บันทึก

เรื่อง ขอให้คณะกรรมการการกฤษฎีกาพิจารณาปัญหาข้อกฎหมาย

(ตีความตามข้อ ๔๒ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘

ลงวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๑๕ กรณีอธิบดีกรมสามัญศึกษา

มอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการแทน)

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ที่ สร.๐๒๐๓/๗๘๐๕ ลงวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๑๙ ขอให้สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นในปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องการลงโทษลดชั้นเงินเดือนครูโรงเรียนเมืองปราจีนบุรี สังกัดกรมสามัญศึกษา โดยมีข้อเท็จจริงว่าอธิบดีกรมสามัญศึกษาโดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรีได้มีคำสั่ง ลงวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๑๖ มอบอำนาจตามนัยข้อ ๔๒ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการแทนในเรื่องงานเกี่ยวกับการตั้งกรรมการสอบสวน และการสั่งลงโทษทางวินัยตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนโดยให้มีผลย้อนหลังไปตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๑๕ เพื่อให้คำสั่งมอบอำนาจดังกล่าวมีผลย้อนหลังไปใช้บังคับแก่กรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดปราจีนบุรีได้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนตามมาตรา ๘๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๔๗ เมื่อวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๑๖ เพื่อสอบสวนลงโทษนายสมพล พลลา ข้าราชการครูในสังกัดกรมสามัญศึกษาซึ่งรับราชการประจำอยู่ที่จังหวัดปราจีนบุรี และได้กระทำความผิดโดยทุจริตในการสอบไล่นักศึกษาผู้ใหญ่โรงเรียนเมืองปราจีนบุรีเมื่อวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๑๖ และในที่สุดกระทรวงศึกษาธิการได้สั่งลงโทษลดชั้นเงินเดือนนายสม พล พลลา ๑ ขั้น แต่สำนักงาน ก.พ.มีความเห็นว่า โรงเรียนเมืองปราจีนบุรีที่ครูผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยรับราชการอยู่นั้น เป็นราชการบริหารส่วนกลางเพราะกรมสามัญศึกษามีได้แบ่งส่วนราชการเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงไม่ใช่ผู้บังคับบัญชาและไม่มีอำนาจสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนคำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แม้ต่อมาอธิบดีกรมสามัญศึกษาโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรีจะได้มีคำสั่ง ลงวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๑๖ มอบอำนาจตามนัยข้อ ๔๒ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๑๕ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการแทนในเรื่องงานเกี่ยวกับการแต่งตั้งกรรมการสอบสวน ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน โดยให้มีผลย้อนหลังไปตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๑๕ ก็ตาม ไม่ทำให้คำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดที่ได้สั่งไปโดยไม่มีอำนาจก่อนแล้วเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายขึ้นได้สมควรให้กรมสามัญศึกษาแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนขึ้นใหม่ ตามมาตรา ๘๖ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๕ ให้เป็นการถูกต้อง

กระทรวงศึกษาธิการมีความเห็นแตกต่างไปจากความเห็นของ ก.พ. โดยเห็นว่าการมอบอำนาจของอธิบดีกรมสามัญศึกษาให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการแทนนั้นเป็นการ

ขอด้วยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ แล้ว และการมอบอำนาจย้อนหลังก็มีผลใช้บังคับได้ แต่โดยที่เรื่องนี้เป็นปัญหาข้อกฎหมาย จึงขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นว่า การที่อธิบดีกรมสามัญศึกษามอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการแทนตามข้อ ๔๒ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๑๕ โดยคณะรัฐมนตรีลงมติอนุมัติให้ดำเนินการมอบอำนาจได้ตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีที่ สร.๐๒๐๓/๙๗๐๘ ลงวันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๐๖ เรื่อง มอบอำนาจของอธิบดีกรมสามัญศึกษาและกรมอาชีวศึกษาให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการแทน นั้น การปฏิบัติงานเกี่ยวกับการปกครองบังคับบัญชา การรักษาวินัย และการตั้งกรรมการสอบสวนและการส่งลงโทษทางวินัย รวมทั้งการมอบอำนาจให้มีผลย้อนหลังนั้น จะกระทำได้เพียงใดหรือไม่

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๖) ได้พิจารณาปัญหาและตัวบทกฎหมายที่เกี่ยวข้อง พร้อมทั้งได้ฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ (กรมสามัญศึกษา) และผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงาน ก.พ.) แล้วมีความเห็นว่า ปัญหาที่จะต้องพิจารณาในเรื่องนี้อาจสรุปได้เป็น ๒ ประการ คือ

๑. การที่อธิบดีกรมสามัญศึกษามอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการแทนตามข้อ ๔๒ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๑๕ ในเรื่องงานเกี่ยวกับการปกครองบังคับบัญชา การรักษาวินัย การตั้งกรรมการสอบสวน และการส่งลงโทษทางวินัยนั้น จะกระทำได้เพียงใดหรือไม่

๒. การมอบอำนาจดังกล่าวตาม ๑. โดยได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีให้มีผลย้อนหลังนั้น จะเป็นการชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

สำหรับปัญหาในประการแรกนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๖) ใคร่ขอให้ระลึกในเบื้องต้นว่าในการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินให้มีราชการส่วนภูมิภาคขึ้นนั้นก็เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารประเทศ โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้รับผิดชอบงานบริหารราชการของจังหวัด โดยนัยนี้ผู้ว่าราชการจังหวัดย่อมถือได้ว่าเป็นตัวแทนของรัฐบาลที่ประจำอยู่ในส่วนภูมิภาค มีหน้าที่ควบคุมการบริหารราชการตามนโยบายที่ได้รับมอบหมายจากรัฐบาล ทั้งนี้ จะเห็นได้จากอำนาจหน้าที่ต่าง ๆ ตามข้อ ๕๓^๑ แห่งประกาศ

^๑ ข้อ ๕๓ ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ดังนี้

(๑) บริหารราชการตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนของทางราชการ

(๒) บริหารราชการตามที่คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรมมอบหมายหรือตามที่นายกรัฐมนตรีสั่งการในฐานะหัวหน้ารัฐบาล

(๓) บริหารราชการตามคำแนะนำและคำชี้แจงของผู้ตรวจราชการ ในเมื่อไม่ขัดต่อกฎหมายหรือระเบียบ ข้อบังคับของกระทรวง ทบวง กรม หรือมติของคณะรัฐมนตรี หรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรี

(๔) ควบคุมดูแลการปฏิบัติราชการของข้าราชการซึ่งประจำอยู่ในจังหวัดนั้นและอยู่ในการบังคับบัญชาและรับผิดชอบของผู้ว่าราชการจังหวัด ในการนี้ให้มีอำนาจตรวจตรา แนะนำ ชี้แจง หรือสั่งให้ข้าราชการในจังหวัดนั้นปฏิบัติราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ของกระทรวง ทบวง กรม หรือมติของคณะรัฐมนตรี หรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรี หรือยับยั้งการกระทำใด ๆ ของข้าราชการในจังหวัดที่

ของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ได้กำหนดไว้ให้เป็นของผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งรวมถึงการควบคุมดูแลการปฏิบัติราชการของข้าราชการซึ่งประจำอยู่ในจังหวัดด้วย ฉะนั้น เมื่อราชการส่วนกลางส่งข้าราชการไปประจำอยู่ในจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดก็ควรต้องมีหน้าที่ควบคุมดูแลและปกครองบังคับบัญชาด้วย แต่เนื่องจากผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นข้าราชการต่างสังกัดกับข้าราชการส่วนกลางที่ส่งไปประจำยังส่วนภูมิภาค ดังนั้น ข้อ ๔๒^๒ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ จึงได้กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาข้าราชการบริหารส่วนกลางมอบอำนาจการควบคุมดูแลปกครองบังคับบัญชาไปให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งก็เป็นการชอบด้วยเหตุผลและทำให้การบริหารราชการเป็นไปโดยมีประสิทธิภาพ เพราะส่วนราชการที่ส่งข้าราชการออกไปประจำในส่วนภูมิภาค โดยที่มิได้มีการแบ่งส่วนราชการของตนออกเป็นส่วนภูมิภาคนั้นย่อมทำให้การควบคุมดูแลเป็นไปโดยไม่ทั่วถึง การมอบอำนาจให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดย่อมจะเป็นการแก้ปัญหาดังกล่าวนี้นี้ได้ นอกจากนั้นในข้อ ๔๒ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ดังกล่าวก็ยังได้กำหนดขั้นตอนต่างๆ ในการมอบอำนาจไว้แตกต่างออกไปเป็นพิเศษ กล่าวคือ จะต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีก่อน และจะต้องประกาศคำสั่งมอบอำนาจในราชกิจจานุเบกษาด้วย โดยเหตุนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๖) จึงเห็นว่า การที่อธิบดีกรมสามัญศึกษาจะมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการแทนในเรื่องงานเกี่ยวกับการปกครองบังคับบัญชา การตั้งกรรมการสอบสวนและการส่งลงโทษทางวินัยโดยอาศัยข้อ ๔๒ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ นั้น ย่อมกระทำได้และเมื่อการมอบอำนาจดังกล่าวได้ปฏิบัติถูกต้องตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว ย่อมมีผลให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาตามนัยมาตรา ๘๔^๓ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๙๗

ขัดต่อกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ของกระทรวง ทบวง กรม มติของคณะรัฐมนตรี หรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรีไว้ชั่วคราว แล้วรายงานกระทรวง ทบวง กรม ที่เกี่ยวข้อง

(๕) ควบคุมดูแลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในจังหวัดตามกฎหมาย

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒ ข้อ ๔๒

ฯลฯ

ฯลฯ

อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ หรือการปฏิบัติราชการที่อธิบดีจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งใด หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ถ้ากฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งนั้น หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้น มิได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น อธิบดีจะมอบอำนาจโดยทำเป็นหนังสือให้รองอธิบดีปฏิบัติราชการแทนอธิบดีก็ได้ แต่ถ้าจะมอบให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการแทนอธิบดี ต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี และให้ทำเป็นคำสั่งและประกาศในราชกิจจานุเบกษา

^๓ มาตรา ๘๔ การลงโทษไล่ออกนั้น จะกระทำได้เมื่อข้าราชการพลเรือนผู้ใดกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงดังระบุไว้ต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

ในกรณีเช่นว่านี้ ให้ผู้บังคับบัญชาดังต่อไปนี้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นอย่างน้อยสามคน เพื่อทำการสอบสวน

(๑) นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล สำหรับข้าราชการพลเรือนตั้งแต่ชั้นพิเศษลงมาของทุกกระทรวง ทบวง กรม

ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๙

สำหรับปัญหาประการที่สองที่ว่า การมอบอำนาจตามข้อ ๔๒ ของประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ นั้น จะมอบให้มีผลย้อนหลังได้หรือไม่นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๖) มีความเห็นว่า ความหมายของการมอบอำนาจนั้น หมายถึงการมอบให้ผู้หนึ่งผู้ใดมีอำนาจไปกระทำการแทน ผู้รับมอบย่อมมีอำนาจกระทำการแทนตั้งแต่วันที่ได้รับมอบอำนาจเป็นต้นไป ดังนั้น การมอบอำนาจของอธิบดีกรมสามัญศึกษาให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการแทนอธิบดีโดยให้มีผลย้อนหลังขึ้นไป ถึงแม้จะได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี จึงมิใช่เป็นการมอบอำนาจตามนัยของข้อ ๔๒ แต่เป็นการให้สัตยาบันการกระทำที่ผู้ว่าราชการจังหวัดได้กระทำไปโดยไม่มีอำนาจซึ่งอยู่นอกขอบเขตของประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ อนึ่ง พึงเป็นที่เข้าใจว่า การที่ข้อ ๔๒ บัญญัติว่า การมอบอำนาจของอธิบดีให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการแทน จะต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีนั้น มิได้หมายความว่า เมื่อได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีแล้วจะมอบอำนาจในลักษณะอย่างใดก็ได้ เหตุที่กฎหมายบัญญัติให้ต้องขอรับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีก็เนื่องจากผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นข้าราชการต่างสังกัดกับอธิบดีผู้มอบอำนาจ กรณีจึงแตกต่างกับการมอบอำนาจให้แก่รองอธิบดีซึ่งอยู่ในสังกัดเดียวกัน ซึ่งกฎหมายให้กระทำได้โดยไม่ต้องขออนุมัติคณะรัฐมนตรี กล่าวโดยสรุป คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๖) มีความเห็นว่า การที่อธิบดีกรมสามัญศึกษามอบอำนาจในเรื่องนี้ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดโดยให้มีผลย้อนหลังนั้น เป็นการมอบอำนาจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนของผู้ว่าราชการจังหวัดในเรื่องนี้จึงไม่มีผลใช้บังคับ

(ลงชื่อ) ส. โหตระกิตย์

(นายสมภาพ โหตระกิตย์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กันยายน ๒๕๑๙

(๒) รัฐมนตรีเจ้าสังกัด หรือผู้บังคับบัญชาที่ได้รับมอบหมายจากรัฐมนตรีเจ้าสังกัดสำหรับข้าราชการพลเรือนตั้งแต่ชั้นพิเศษลงมา

(๓) ปลัดกระทรวง ปลัดทบวง อธิบดี หรือผู้บังคับบัญชาที่ได้รับมอบหมายจากผู้บังคับบัญชาดังกล่าว สำหรับข้าราชการพลเรือนตั้งแต่ชั้นเอกลงมา

(๔) ผู้ว่าราชการภาค หรือผู้บังคับบัญชาที่ได้รับมอบหมายจากผู้ว่าราชการภาคสำหรับข้าราชการพลเรือนตั้งแต่ชั้นเอกลงมา

(๕) ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้บังคับบัญชาที่ได้รับมอบหมายจากผู้ว่าราชการจังหวัด สำหรับข้าราชการพลเรือนตั้งแต่ชั้นเอกลงมา