

บันทึก

เรื่อง ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับพระราชบัญญัติองค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก
พ.ศ. ๒๕๑๐ (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมจะมอบให้รัฐมนตรีช่วยว่าการ
กระทรวงกลาโหมปฏิบัติราชการในฐานะนายกสภาทหารผ่านศึกได้หรือไม่)

กระทรวงกลาโหมได้มีหนังสือด่วนมาก ที่ กท ๐๑๐๐/๖๔๔ ลงวันที่ ๑๓ พฤษภาคม ๒๕๖๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า พระราชบัญญัติองค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก พ.ศ. ๒๕๑๐ กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมเป็นนายกสภาทหารผ่านศึกโดยมิได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหมไว้แต่อย่างใด กระทรวงกลาโหมจึงขอหารือว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมจะมอบอำนาจให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหมเป็นนายกสภาทหารผ่านศึกตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๑๔ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๑๕ ได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวแล้ว และได้รับคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงกลาโหม (สำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี) ว่า เจตนารมณ์ที่ขอหารือปัญหานี้มา คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมจะมอบอำนาจให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหมปฏิบัติราชการในฐานะนายกสภาทหารผ่านศึกแทนโดยอาศัยอำนาจตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๔^๑ ได้หรือไม่ ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔) มีความเห็นว่า ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๔ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๑๕ ข้อ ๔๖^๒ บัญญัติว่ามีให้ใช้ความในหมวด ๕ การรักษาราชการแทนและการปฏิบัติราชการแทนบังคับแก่ราชการในกระทรวงที่เกี่ยวกับการทหาร ดังนั้น บทบัญญัติเรื่องการรักษาราชการแทน และการปฏิบัติราชการแทนตามข้อ ๓๘^๓ ซึ่งอยู่ในหมวด ๕ แห่ง

^๑ ข้อ ๔๖ ความในหมวดนี้มีให้ใช้บังคับแก่ราชการในกระทรวงที่เกี่ยวกับการทหาร

^๒ ข้อ ๓๘ ในกรณีที่รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง การสั่ง หรือการปฏิบัติราชการของรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง ให้เป็นไปตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมอบหมาย

ในกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวง หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้ามีรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงหลายคน ให้คณะรัฐมนตรีมอบหมายให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงคนหนึ่งเป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้าไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงหรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้คณะรัฐมนตรีมอบหมายให้รัฐมนตรีคนหนึ่งเป็นผู้รักษาราชการแทน

อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ หรือการปฏิบัติราชการที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งใดหรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ถ้ากฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งนั้น หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้น มิได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงจะมอบอำนาจโดยทำเป็นหนังสือให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง

ประกาศของคณะปฏิวัติดังกล่าว จึงใช้บังคับแก่ราชการในกระทรวงกลาโหมไม่ได้ และถ้าจะพิจารณาว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมจะมอบให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหมปฏิบัติหน้าที่นายกสภาทหารผ่านศึกแทนโดยอาศัยพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. ๒๕๐๓ ได้หรือไม่ ก็เห็นว่าพระราชบัญญัติดังกล่าวมุ่งใช้เฉพาะแก่ส่วนราชการในกระทรวงกลาโหมเท่านั้น แต่เนื่องจากองค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกไม่ใช่ส่วนราชการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมจึงจะมอบให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหมปฏิบัติหน้าที่นายกสภาทหารผ่านศึกแทนไม่ได้ โดยเหตุนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมจะมอบให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหมปฏิบัติหน้าที่นายกสภาทหารผ่านศึกแทนโดยอาศัยอำนาจตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘๔ ไม่ได้ และจะมอบให้ปฏิบัติหน้าที่ ดังกล่าวแทนโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหมฯ ก็ไม่ได้เช่นกัน

ในการพิจารณาของกรรมาการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔ เกี่ยวกับปัญหาดังกล่าว กรรมการท่านหนึ่งมีความเห็นแตกต่างออกไปแต่ไม่ได้ให้ความเห็นแย้งไว้โดยกรรมการท่านนี้มีความเห็นว่า คำว่า “ราชการ” นั้น น่าจะหมายถึงงานของรัฐทุกอย่างตามกฎหมายและระเบียบแบบแผน การปฏิบัติราชการจึงเป็นการปฏิบัติงานของรัฐทั้งในส่วนราชการและมีใช้ส่วนราชการตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายและระเบียบแบบแผนอื่นด้วย เมื่อพิจารณาเหตุผล^๓ ในการตราพระราชบัญญัติองค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกฯ ประกอบกับมาตรา ๕^๔ ซึ่งบัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมเป็นผู้รักษาการ มาตรา ๖^๕ ซึ่งบัญญัติให้องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกเป็นองค์การของรัฐ และมาตรา ๑๔^๖ ซึ่งบัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมเป็น

ปฏิบัติราชการแทนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงก็ได้ แต่ถ้าจะมอบให้ปลัดกระทรวง อธิบดี หรือผู้ว่าราชการจังหวัด ปฏิบัติราชการแทนรัฐมนตรีว่าการกระทรวง ให้ทำเป็นคำสั่งและประกาศในราชกิจจานุเบกษา

^๓ เหตุผล :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้คือ เนื่องจากทางราชการทหาร มีความประสงค์ที่จะขยายการสงเคราะห์ให้รวมไปถึงทหารนอกประจำการ ตำรวจ ข้าราชการพลเรือนและพลเรือนซึ่งได้กระทำหน้าที่ป้องกันหรือปราบปรามการกระทำอันเป็นภัยต่อความมั่นคงหรือความปลอดภัยแห่งราชอาณาจักร กับทั้งสมควรรวมมูลนิธิช่วยทหารและครอบครัวทหารที่ไปช่วยสหประชาชาติทำการรบ ณ ประเทศเกาหลีได้เข้าอยู่ในองค์การนี้ด้วย จึงสมควรพิจารณาปรับปรุงแก้ไขกฎหมายว่าด้วยองค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกให้เหมาะสมกับกาลสมัยและสถานการณ์ของบ้านเมืองในปัจจุบัน

“มาตรา ๕ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

“มาตรา ๖ ให้จัดตั้งองค์การขึ้นเรียกว่า “องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก” เรียกโดยย่อว่า “อผศ.” เป็นองค์การของรัฐเพื่อการกุศล แต่มิใช่รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ มีวัตถุประสงค์เพื่อสงเคราะห์

(๑) ทหารผ่านศึก

(๒) ครอบครัวทหารผ่านศึก และ

(๓) ทหารนอกประจำการ

“มาตรา ๑๔ ให้มีสภาทหารผ่านศึก ประกอบด้วยรัฐมนตรีเป็นนายกผู้อำนวยการเป็นอุปนายก รองผู้อำนวยการเป็นกรรมการ โดยตำแหน่ง และกรรมการซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งด้วยความเห็นชอบของสภาทหารผ่านศึก คือ จากทหารผ่านศึกประจำการเจ็ดคน และทหารผ่านศึกนอกประจำการเก้าคน

ให้เลขานุการ อผศ.เป็นเลขาธิการของสภาทหารผ่านศึกโดยตำแหน่ง

โดยที่เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่าปัญหาเรื่องนี้เป็นปัญหาข้อกฎหมายที่สำคัญ และผลของการวินิจฉัยอาจกระทบกระเทือนต่อวิถีทางปฏิบัติราชการอันก่อให้เกิดผลเสียหายแก่ระบบบริหารราชการเป็นส่วนรวม เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงอาศัยอำนาจตามข้อ ๑๔ (๔) แห่งระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยการประชุมของกรรมการร่างกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๒๒ จัดให้มีการประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายเพื่อพิจารณาปัญหาดังกล่าว

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวประกอบกับฟังคำชี้แจงเพิ่มเติมของผู้แทนกระทรวงกลาโหม (สำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรีและสำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม) และผู้แทนองค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกแล้วปรากฏว่าผู้แทนกระทรวงกลาโหม (สำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม) โดยได้รับมอบหมายจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม ขอแก้ไขข้อหาหรือของกระทรวงกลาโหมตามหนังสือ ด่วนมาก ที่

ในกรณีที่มึรฐมนตรึช่วยว่าการกระทรวง การสั่งหรือการปฏิบัติราชการของรฐมนตรึช่วยว่าการกระทรวง ให้เป็นไปตามที่รฐมนตรึว่าการกระทรวงกลาโหมมอบหมาย

๔ ข้อ ๑๔ เลขานุการคณะกรรมการกฤษฎีกาอาจพิจารณาจัดให้มีการประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายได้ ในกรณีดังต่อไปนี้

(๔) เมื่อเห็นว่าเป็นปัญหาข้อกฎหมายที่สำคัญ หรือผลของการวินิจฉัยอาจกระทบกระเทือนต่อวิถีทางปฏิบัติราชการอันก่อให้เกิดผลเสียหายแก่ประโยชน์สาธารณะหรือระบบบริหารราชการเป็นส่วนรวม

กท๐๑๐๐/๖๔๔ ลงวันที่ ๑๓ พฤษภาคม ๒๕๒๖ เป็นข้อหาหรือว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม จะมอบอำนาจให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหมปฏิบัติราชการในฐานะนายกสภาทหารผ่านศึกแทนได้หรือไม่ ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) พิจารณาแล้ว มีความเห็นว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมไม่อาจมอบให้รัฐมนตรีช่วยว่าการ กระทรวงกลาโหมปฏิบัติราชการในฐานะนายกสภาทหารผ่านศึกแทนโดยอาศัยประกาศของคณะ ปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘๙ หรือพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหมฯ ได้ เนื่องจากข้อ ๔๖^๙ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘๙ บัญญัติว่ามีให้ใช้ความในหมวด ๕ การรักษาราชการแทน และการปฏิบัติราชการแทนบังคับแก่ราชการในกระทรวงที่เกี่ยวกับการทหาร สำหรับ พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหมฯ นั้น มีเจตนารมณ์^{๑๐} ที่จะใช้บังคับแก่ส่วน ราชการในกระทรวงกลาโหมเท่านั้น เมื่อมาตรา ๖^{๑๑} แห่งพระราชบัญญัติองค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกฯ บัญญัติให้องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกเป็นองค์การของรัฐมิใช่เป็นส่วนราชการ จึงจะ นำบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหมฯ มาใช้กับองค์การ สงเคราะห์ทหารผ่านศึกไม่ได้

(ลงชื่อ) อมร จันทสมบุรณ์
(นายอมร จันทสมบุรณ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กันยายน ๒๕๒๖

^๙ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

^{๑๐} หมายเหตุ:- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ ปรับปรุงอำนาจและหน้าที่ของกระทรวงกลาโหมลงไปให้แน่ชัด และจัดระเบียบการใช้กำลังทหารให้เหมาะสมกับเหตุการณ์ของโลก

^{๑๑} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๕