

บันทึก

เรื่อง หรือปัญหาข้อกฎหมายตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ฯ
(การกำหนดอำนาจหน้าที่ให้ปลุสสัตว์เขตทำหน้าที่ตรวจราชการ
ภายในเขตที่รับผิดชอบอีกหน้าที่หนึ่ง)

กรมปลุสสัตว์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้มีหนังสือ ที่ กษ ๐๖๐๑/๑๙๗๙ ลงวันที่ ๒๙ มกราคม ๒๕๓๑ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่าปัจจุบันกรมปลุสสัตว์มีปริมาณงานเพิ่มมากขึ้นทั้งในราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค จึงมีความจำเป็นที่จะต้องให้ผู้บังคับบัญชาระดับสูงไปตรวจตราและติดตามการปฏิบัติงานในส่วนภูมิภาค ทั้งนี้ เพื่อให้การบริหารงานของกรมปลุสสัตว์เป็นไปตามระเบียบแบบแผนของทางราชการ และสอดคล้องกับนโยบายและเป้าหมายที่กำหนดไว้ แต่กรมปลุสสัตว์ยังไม่สามารถขอตำแหน่งผู้ตรวจราชการของกรมได้ กรมปลุสสัตว์จึงได้มีคำสั่งที่ ๔๑๑/๒๕๒๔ ลงวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๒๔ ให้ปลุสสัตว์เขตทำหน้าที่ผู้ตรวจราชการภายในเขตที่รับผิดชอบอีกหน้าที่หนึ่งด้วย (รายละเอียดปรากฏตามเอกสารแนบท้าย) จังหวัดสุราษฎร์ธานีได้โต้แย้งว่าคำสั่งที่ ๔๑๑/๒๕๒๔ ของกรมปลุสสัตว์ที่กำหนดให้ปลุสสัตว์เขตทำหน้าที่ผู้ตรวจราชการน่าจะไม่ถูกต้องเนื่องจากการก้าวก้าวอำนาจการบริหารราชการส่วนภูมิภาค เพราะตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ฯ ข้อ ๓๔^๑ กำหนดให้หัวหน้าส่วนราชการประจำเขตปฏิบัติงานทางด้านวิชาการ แต่กรมปลุสสัตว์เห็นว่า คำสั่งที่ ๔๑๑/๒๕๒๔ น่าจะสอดคล้องกับประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ฯ ข้อ ๓๕^๒ ที่กำหนดว่า กระทรวง ทบวง หรือกรมใด โดยสภาพและปริมาณของงานสมควรมีผู้ตรวจราชการของกระทรวง ทบวง หรือกรมนั้นก็ให้ทำได้เมื่อกรมปลุสสัตว์ยังไม่สามารถขอตำแหน่งผู้ตรวจราชการของกรมได้ จึงต้องให้ปลุสสัตว์เขตทำหน้าที่ผู้ตรวจราชการไปพลางก่อน แต่เมื่อมีการโต้แย้งขึ้นเช่นนี้ กรมปลุ

^๑ ข้อ ๓๔ กระทรวง ทบวง กรมใดมีเหตุพิเศษจะตราพระราชกฤษฎีกาแบ่งท้องที่ออกเป็นเขตเพื่อให้หัวหน้าส่วนราชการประจำเขตแล้วแต่จะเรียกชื่อเพื่อปฏิบัติงานทางวิชาการก็ได้

หัวหน้าส่วนราชการประจำเขตมีอำนาจหน้าที่เป็นผู้รับนโยบายและคำสั่งจากกระทรวง ทบวง กรม มาปฏิบัติงานทางวิชาการ และเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาข้าราชการประจำสำนักงานเขตซึ่งสังกัดกระทรวง ทบวง กรมนั้น

ความในข้อนี้ไม่กระทบกระเทือนการแบ่งเขตและการปกครองบังคับบัญชาของตำรวจซึ่งให้กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา

^๒ ข้อ ๓๕ กระทรวง ทบวง หรือกรมใด โดยสภาพและปริมาณของงาน สมควรมีผู้ตรวจราชการของกระทรวง ทบวง หรือกรม นั้น ก็ให้กระทำได้

ผู้ตรวจราชการของกระทรวง ทบวง หรือกรม มีอำนาจหน้าที่ตรวจและแนะนำการปฏิบัติราชการอันเกี่ยวกับกระทรวง ทบวง หรือกรม นั้น ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับของกระทรวง ทบวง หรือกรม หรือมติของคณะรัฐมนตรีหรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรี

สัตว์จึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาวินิจฉัยว่า คำสั่งที่ ๔๑๑/๒๕๒๔ จะชอบด้วยข้อ ๓๕ หรือขัดกับข้อ ๓๔ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ฯ หรือไม่ อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้พิจารณาปัญหาที่ขอหารือมาประกอบกับคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมปศุสัตว์) ผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงาน ก.พ.) และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (สำนักงานปลัดกระทรวง) แล้ว เห็นว่า ปัญหาที่พึงได้รับการพิจารณาในเบื้องต้นมีว่า ในระหว่างที่กรมปศุสัตว์ยังไม่มีผู้ตรวจราชการของกรม อธิบดีกรมปศุสัตว์จะมอบหมายให้ปศุสัตว์เขตทำหน้าที่ตรวจราชการของกรมปศุสัตว์เพิ่มขึ้นอีกหน้าที่หนึ่งได้หรือไม่ ในปัญหานี้คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) มีความเห็นว่า ข้อ ๓๒^๓ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ฯ บัญญัติเป็นหลักการบริหารไว้ว่า อธิบดีเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของกรม เมื่ออธิบดีกรมปศุสัตว์เห็นว่าเพื่อให้การปฏิบัติงานของกรมปศุสัตว์เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล มติของคณะรัฐมนตรี และตามตัวบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับราชการของกรมปศุสัตว์จำเป็นต้องมีการตรวจและแนะนำการปฏิบัติราชการของส่วนราชการที่ประจำอยู่ในภูมิภาค และในระหว่างที่ยังไม่มีผู้ตรวจราชการซึ่งแต่งตั้งตามข้อ ๓๕^๔ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ฯ อธิบดีกรมปศุสัตว์ย่อมมีอำนาจตามข้อ ๓๒^๕ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ฯ กำหนดให้ข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่งในกรมปศุสัตว์ทำหน้าที่ตรวจและแนะนำการปฏิบัติราชการของส่วนราชการต่าง ๆ ของกรมปศุสัตว์ที่อยู่ในส่วนภูมิภาคเพิ่มขึ้นอีกหน้าที่หนึ่งได้ และเพื่อให้การตรวจและแนะนำการปฏิบัติราชการเป็นไปโดยเรียบร้อย อธิบดีกรมปศุสัตว์ย่อมมีอำนาจออกคำสั่งหรือกำหนดระเบียบสำหรับผู้ได้รับแต่งตั้งให้ทำหน้าที่ตรวจและแนะนำการปฏิบัติราชการได้อำนาจกำหนดระเบียบและออกคำสั่งดังกล่าวในระบบการบริหารราชการแผ่นดินถือว่าเป็นอำนาจทั่ว ๆ ไปของอธิบดีในฐานะที่เป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของกรม

เมื่ออธิบดีกรมปศุสัตว์ได้มีคำสั่งที่ ๔๑๑/๒๕๒๔ เรื่อง กำหนดอำนาจหน้าที่ให้ปศุสัตว์เขตทำหน้าที่ผู้ตรวจราชการอีกหน้าที่หนึ่ง คำสั่งดังกล่าวนี้จึงมิใช่คำสั่งให้ปศุสัตว์เขตเป็นผู้ตรวจราชการตามข้อ ๓๕^๖ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ฯ แต่เป็นคำสั่งที่ออกตาม

^๓ ข้อ ๓๒ กรมมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการส่วนใดส่วนหนึ่งของกระทรวงหรือทบวง หรือตามพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการของกรม หรือตามกฎหมายว่าด้วยอำนาจของกรมนั้น

กรมมีอธิบดีเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาข้าราชการรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของกรม และจะให้มีรองอธิบดีหรือผู้ช่วยอธิบดี หรือมีทั้งรองอธิบดีและผู้ช่วยอธิบดีเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและช่วยอธิบดีปฏิบัติราชการแทนก็ได้

รองอธิบดี ผู้ช่วยอธิบดี หรือผู้ดำรงตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นในกรมมีอำนาจหน้าที่ตามที่อธิบดีกำหนด

^๔ โปรดดูเชิงอรรถที่ (๒)

^๕ โปรดดูเชิงอรรถที่ (๓)

^๖ โปรดดูเชิงอรรถที่ (๒)

ข้อ ๓๒^๓ ให้ปศุสัตว์เขตปฏิบัติหน้าที่เพิ่มขึ้นอีกหน้าที่หนึ่งเพื่อประโยชน์แก่ราชการของกรมปศุสัตว์ในระหว่างที่ยังไม่มีผู้ตรวจราชการตามข้อ ๓๕ จึงไม่เกี่ยวกับข้อ ๓๔^๔ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘๖

อนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ขอเสนอเป็นข้อสังเกตว่า มูลเหตุที่ก่อให้เกิดปัญหาที่ต้องขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาวินิจฉัยนั้นปรากฏจากเอกสารและคำชี้แจงของผู้แทนกรมปศุสัตว์ซึ่งพอสรุปได้ว่า ทางจังหวัดสุราษฎร์ธานี ปศุสัตว์จังหวัดสุราษฎร์ธานี และปศุสัตว์อำเภอไชยา มีความเห็นว่าปศุสัตว์เขต ๘ ไม่มีอำนาจสั่งการให้ปศุสัตว์จังหวัดหรือปศุสัตว์อำเภอซึ่งปฏิบัติราชการอยู่ในจังหวัดสุราษฎร์ธานีต้องปฏิบัติโดยไม่ผ่านผู้ว่าราชการจังหวัด คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้ฟังคำชี้แจงของผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย (นายเจริญสุข ศิลพันธ์) เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจราชการทั้งในระดับกระทรวงและระดับกรมแล้ว เห็นพ้องด้วยกับคำชี้แจงว่าผู้ตรวจราชการไม่มีอำนาจสั่งการให้ข้าราชการผู้หนึ่งผู้ใดต้องรับคำสั่งมาปฏิบัติ แม้ข้าราชการผู้รับคำสั่งจะสังกัดในส่วนราชการเดียวกันก็ตาม แต่ผู้ตรวจราชการชอบที่จะได้รับคำชี้แจงโดยตรงจากเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการตรวจเพื่อทราบถึงข้อเท็จจริงและเหตุผลของการปฏิบัติหน้าที่ที่ได้กระทำไปสำหรับนำไปใช้ในการทำรายงานเสนออธิบดี เมื่อพิจารณาคำสั่งกรมปศุสัตว์ที่ ๔๑๑/๒๕๒๔ เรื่องกำหนดอำนาจหน้าที่ให้ปศุสัตว์เขตทำหน้าที่ผู้ตรวจราชการอีกหน้าที่หนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) เห็นว่า ข้อความบางตอนของคำสั่งมีได้อยู่ในหลักของการตรวจราชการซึ่งได้แก่การตรวจและการแนะนำการปฏิบัติราชการ ซึ่งอาจทำให้ผู้เกี่ยวข้องเข้าใจว่าเป็นการควบคุมสมควรแก้ไขปรับปรุงคำสั่งนั้นเสียใหม่

(ลงชื่อ) วัฒนา รัตนวิจิตร

(นายวัฒนา รัตนวิจิตร)

รองเลขาธิการ ฯ

รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤษภาคม ๒๕๓๑

^๓ โปรดดูเชิงอรรถที่ (๓)

^๔ โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑)