

บันทึก

เรื่อง การแต่งตั้งผู้รักษาราชการแทนศึกษาธิการจังหวัดและศึกษาธิการอำเภอ

กระทรวงศึกษาธิการได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ ศธ ๐๒๐๒/๒๕๐๔๓ ลงวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๒๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ มีความประสงค์จะขอหารือเกี่ยวกับปัญหาการตั้งผู้รักษาราชการแทนตำแหน่งศึกษาธิการจังหวัดว่า เมื่อผู้ดำรงตำแหน่งศึกษาธิการจังหวัดไม่อยู่หรือไม่อาจปฏิบัติราชการได้เป็นครั้งคราว ควรจะดำเนินการแต่งตั้งข้าราชการในกรมรักษาราชการแทนตามข้อ ๓๓ วรรคสาม แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ลงวันที่ ๒๕ กันยายน พ.ศ. ๒๕๑๕ หรือมีคำสั่งให้รักษาราชการในตำแหน่งตามมาตรา ๕๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. ๒๕๒๓ เนื่องจากเดิมในเรื่องนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกาเคยมีความเห็นตอบข้อหารือของกระทรวงศึกษาธิการตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ สร ๐๒๐๓/๑๗๕๓๘ ลงวันที่ ๑๙ ตุลาคม ๒๕๑๙ ว่า “ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ลงวันที่ ๒๕ กันยายน พ.ศ. ๒๕๑๕ อันเป็นกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน มิได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการแต่งตั้งผู้รักษาราชการแทนสำหรับตำแหน่งที่ต่ำกว่าอธิบดีไว้ ดังนั้น กรณีที่ข้าราชการพลเรือนสามัญตำแหน่งต่ำกว่าอธิบดีว่างลงหรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ราชการได้เป็นครั้งคราว การตั้งผู้รักษาราชการแทนจึงต้องปฏิบัติตามมาตรา ๖๐ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๕” ซึ่งหมายความว่า จะต้องมีการสั่งให้ข้าราชการรักษาราชการในตำแหน่งศึกษาธิการจังหวัดตามกฎหมายในขณะนั้น

ต่อมา คณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นตอบข้อหารือของกระทรวงศึกษาธิการเกี่ยวกับการมอบอำนาจการบังคับบัญชาลูกจ้างประจำให้แก่ตำแหน่งศึกษาธิการเขตและศึกษาธิการจังหวัด ตามหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๕๐๑/๑๒๗๒ ลงวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๒๙ ว่า สำนักงานศึกษาธิการเขตและสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดเป็นส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นมีฐานะเทียบกองตามข้อ ๓๑ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ฯ และตำแหน่งศึกษาธิการเขต ตำแหน่งศึกษาธิการจังหวัด เป็นตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเทียบกองตามข้อ ๓๓ วรรคสอง แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ฯ

เมื่อพิจารณาตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาข้างต้นแล้ว กระทรวงศึกษาธิการเห็นว่า ในทางปฏิบัติยังมีปัญหาเกี่ยวกับการตั้งผู้รักษาราชการแทนตำแหน่งศึกษาธิการจังหวัดในกรณีไม่อยู่หรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ราชการได้เป็นครั้งคราวว่า ควรจะดำเนินการตามกฎหมายข้อใดหรือมาตราใดจึงจะถูกต้อง อนึ่ง กระทรวงศึกษาธิการขอหารือเพิ่มเติมว่า

๑. ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ฯ การแบ่งส่วนราชการของ

สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งกำหนดให้สำนักงานศึกษาธิการอำเภอเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค จะมีฐานะเทียบได้กับส่วนราชการใดตามข้อ ๓๑ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ฯ และตำแหน่งศึกษาธิการอำเภอซึ่งเป็นหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอ จะมีฐานะเทียบได้กับตำแหน่งใดตามข้อ ๓๓ วรรคสอง แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ฯ

๒. ในกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งศึกษาธิการอำเภอไม่อยู่หรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ราชการได้เป็นครั้งคราว ควรจะให้ดำเนินการแต่งตั้งผู้รักษาราชการแทนตำแหน่งตามกฎหมายข้อใดหรือมาตราใด จึงจะถูกต้อง

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) ได้พิจารณาปัญหาข้อหาดังกล่าว โดยได้ฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ (สำนักงานปลัดกระทรวง และสำนักงาน ก.ค.) และผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงาน ก.พ.) แล้วเห็นว่ากระทรวงศึกษาธิการหรือมารวม ๓ ประเด็นด้วยกัน คือ

๑. ในกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งศึกษาธิการจังหวัดไม่อยู่หรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ราชการได้เป็นครั้งคราว จะต้องดำเนินการแต่งตั้งผู้รักษาราชการแทนตามข้อ ๓๓ วรรคสาม แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ฯ หรือตามมาตรา ๕๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูฯ หรือตามกฎหมายใด

๒. สำนักงานศึกษาธิการอำเภอซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคของสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ มีฐานะเทียบได้กับส่วนราชการใดตามข้อ ๓๑ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ฯ และศึกษาธิการอำเภอซึ่งเป็นหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอมีฐานะเทียบได้กับตำแหน่งใดตามข้อ ๓๓ วรรคสอง แห่งประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๑๘ ฯ

๓. ในกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งศึกษาธิการอำเภอไม่อยู่หรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ราชการได้เป็นครั้งคราว จะต้องดำเนินการแต่งตั้งผู้รักษาราชการแทนตามข้อ ๓๓ วรรคสาม แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ฯ หรือตามมาตรา ๕๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูฯ หรือตามกฎหมายใด

ในประเด็นที่หนึ่ง โดยที่ตามหนังสือขอหารือของกระทรวงศึกษาธิการได้กล่าวว่า ได้พิจารณาความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) ซึ่งได้ให้ความเห็นในเรื่องการมอบหมายอำนาจการบังคับบัญชาข้าราชการให้แก่ศึกษาธิการเขตและศึกษาธิการจังหวัด^๑ กับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๕) ซึ่งได้ให้ความเห็นในเรื่องอำนาจหน้าที่ของผู้รักษาราชการในตำแหน่งศึกษาธิการจังหวัด^๒ แล้วเห็นว่า

^๑บันทึก เรื่อง การมอบหมายอำนาจการบังคับบัญชาข้าราชการให้แก่ศึกษาธิการเขตและศึกษาธิการจังหวัด (มาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ.๒๕๒๓) ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๕๐๑/๑๒๗๑ ลงวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๒๙

^๒บันทึก เรื่อง หารือข้อกฎหมาย (อำนาจหน้าที่ของผู้รักษาราชการในตำแหน่งตามคำสั่งตาม

ในทางปฏิบัติยังมีปัญหาเกี่ยวกับการตั้งผู้รักษาราชการแทนตำแหน่งศึกษาธิการจังหวัดในกรณีไม่อยู่หรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ราชการได้เป็นครั้งคราวว่า จะดำเนินการตามกฎหมายข้อใดหรือมาตราใด จึงจะถูกต้อง ซึ่งเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่าเป็นปัญหาสำคัญดังนั้น เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาอาศัยอำนาจตามข้อ ๑๒ ของระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกา ว่าด้วยการประชุมของกรรมการร่างกฎหมาย พ.ศ.๒๕๒๒ จึงจัดให้มีการประชุมร่วมกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕ และกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘ เพื่อพิจารณาข้อหารือในประเด็นดังกล่าวอีกครั้งหนึ่ง

คณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ประชุมร่วมกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕ และกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘ ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า การที่จะวินิจฉัยว่า ในกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งศึกษาธิการจังหวัดไม่อยู่หรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ราชการได้เป็นครั้งคราว การแต่งตั้งผู้รักษาราชการแทนผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวจะต้องอาศัยบทกฎหมายใดนั้น จำต้องพิจารณาในเบื้องต้นก่อนว่า สำนักงานศึกษาธิการจังหวัดมีฐานะเทียบได้กับส่วนราชการใดตามข้อ ๓๑ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘๙ และศึกษาธิการจังหวัดซึ่งเป็นหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดมีฐานะเทียบได้กับตำแหน่งใดตามข้อ ๓๓ วรรคสอง แห่งประกาศของคณะปฏิวัติดังกล่าว ในประเด็นนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) ได้เคยให้ความเห็นไว้แล้วว่า เมื่อพิจารณาตามข้อ ๓๑ วรรคสอง แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘๙ ประกอบกับมาตรา ๔ แห่งพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักงานปลัดกระทรวงกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ.๒๕๒๒ แล้ว สำนักงานศึกษาธิการจังหวัดย่อมเป็นส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเทียบกองตามข้อ ๓๑ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘๙ และดังนั้นหัวหน้าส่วนราชการของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดซึ่งได้แก่ศึกษาธิการจังหวัดย่อมเป็นหัวหน้าส่วนราชการที่มีฐานะเทียบกองด้วย ทั้งนี้ ตามข้อ ๓๓ วรรคสอง แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘๙ ฯ^๑

สำหรับประเด็นที่ว่า ในกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งศึกษาธิการจังหวัดไม่อยู่หรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ราชการได้เป็นครั้งคราว การแต่งตั้งผู้รักษาราชการแทนผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวจะต้องดำเนินการแต่งตั้งตามข้อ ๓๓ วรรคสาม แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘๙ ฯ หรือตามมาตรา ๕๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูฯ หรือตามกฎหมายใดตามที่กระทรวงศึกษาธิการขอหารือมานั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมร่วมกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕ และกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) เห็นว่า กฎหมายที่เป็นแม่บทใหญ่ใน

มาตรา ๖๐ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.๒๕๑๘) ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ สร ๐๘๐๑/๕๑๕๒ ลงวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๑๙

^๑ข้อ ๑๒ ในกรณีที่ต้องการความเชี่ยวชาญเฉพาะในหลายด้านหรือต้องการความรอบคอบในการพิจารณาเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาอาจขอให้กรรมการร่างกฎหมายสองหรือสามคณะมาประชุมปรึกษาหารือร่วมกันเป็นกรณีพิเศษก็ได้

การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทยในปัจจุบันคือ ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ฯ ดังนั้น การแต่งตั้งผู้รักษาราชการแทนในส่วนราชการระดับต่าง ๆ ซึ่งเป็นเรื่องอำนาจในการบังคับบัญชาข้าราชการและความรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการส่วนต่าง ๆ ย่อมต้องเป็นไปตามกฎหมายดังกล่าว เว้นแต่จะมีบทบัญญัติของกฎหมายอื่นกำหนดไว้เป็นพิเศษ และสำหรับตำแหน่งศึกษาธิการจังหวัดซึ่งมีฐานะเป็นข้าราชการครูตามมาตรา ๓๐^๕ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูฯ มาตรา ๕๗ บัญญัติว่า

“มาตรา ๕๗ ถ้าตำแหน่งข้าราชการครูว่างลงหรือผู้ดำรงตำแหน่งข้าราชการครูไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ราชการได้เป็นครั้งคราว และเป็นกรณีที่ได้บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๔๒ มีอำนาจสั่งให้ข้าราชการครูที่เห็นสมควรรักษาการในตำแหน่งนั้นชั่วคราวได้

ฯลฯ

ฯลฯ”

จากบทบัญญัติดังกล่าว แม้ว่าพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูฯ จะได้บัญญัติเรื่องการรักษาราชการแทนเอาไว้ แต่ก็ได้อ้างถึงกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินเป็นหลัก ดังนั้น การแต่งตั้งผู้รักษาราชการแทนข้าราชการครูจะต้องอาศัยบทกฎหมายใดจึงต้องพิจารณาจากบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน คือ ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ฯ เป็นหลักเสียก่อน ต่อเมื่อประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ฯ ไม่ได้บัญญัติไว้ จึงต้องถือปฏิบัติตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูฯ

ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ฯ ได้บัญญัติเกี่ยวกับการรักษาราชการแทนสำหรับส่วนราชการและผู้บังคับบัญชาแต่ละระดับไว้แตกต่างกัน ตามขนาดและความสำคัญของหน่วยงานและตำแหน่ง สำหรับส่วนราชการระดับกอง แผนก หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น และมีฐานะเทียบกอง หรือแผนก โดยมีผู้อำนวยการกอง หัวหน้ากอง หัวหน้าแผนก หรือหัวหน้าส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่เทียบเท่าผู้อำนวยการกอง หัวหน้ากอง หรือหัวหน้าแผนกเป็นผู้บังคับบัญชานั้น ข้อ ๓๓ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ฯ บัญญัติว่า

“ข้อ ๓๓ สำนักงานเลขานุการกรมมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของกรม และราชการที่มีได้แยกให้เป็นหน้าที่ของกองหรือแผนกใดโดยเฉพาะ มีเลขานุการกรมเป็นผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักงานเลขานุการกรม

ส่วนราชการตามข้อ ๓๑ (๒) และ (๓)^๖ ให้มีอำนาจหน้าที่ตามที่ได้กำหนดไว้ให้

“มาตรา ๓๐ ตำแหน่งข้าราชการครูมีดังนี้

ฯลฯ

ฯลฯ”

(ค) ตำแหน่งซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวกับการให้การศึกษาที่ไม่สังกัดโรงเรียนวิทยาลัย หรือสถานศึกษาที่เรียกชื่ออย่างอื่นของกระทรวงศึกษาธิการ ได้แก่ตำแหน่งที่มีชื่อในการบริหารงานดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ”

(๖) ศึกษาธิการจังหวัด

ฯลฯ

ฯลฯ”

^๖ข้อ ๓๑ ให้แบ่งส่วนราชการในกรมซึ่งสังกัดหรือไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีกระทรวงหรือ

เป็นหน้าที่ของส่วนราชการนั้น ๆ โดยให้มีผู้อำนวยการกองหัวหน้ากอง หัวหน้าแผนกหรือหัวหน้าส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่เทียบเท่าผู้อำนวยการกอง หัวหน้ากอง หรือหัวหน้าแผนก เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการ

เมื่อหัวหน้าส่วนราชการตามวรรคสองไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้อธิบดีแต่งตั้งข้าราชการในกรมคนหนึ่งเป็นผู้รักษาราชการแทน”

จากบทบัญญัติดังกล่าวจึงเห็นได้ว่า ในวรรคสามได้บัญญัติเรื่องการรักษาราชการแทนในกรณีที่หัวหน้าส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่เทียบเท่าผู้อำนวยการกอง หัวหน้ากอง หรือหัวหน้าแผนก ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ไว้แล้ว โดยกำหนดให้อธิบดีแต่งตั้งข้าราชการในกรมคนหนึ่งเป็นผู้รักษาราชการแทน ดังนั้น ในกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งศึกษาธิการจังหวัดซึ่งเป็นหัวหน้าส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเทียบกอง ไม่อยู่หรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ราชการได้เป็นครั้งคราว ปลัดกระทรวงศึกษาธิการในฐานะที่เป็นหัวหน้าส่วนราชการของกรมเจ้าสังกัด (สำนักงานปลัดกระทรวง) ย่อมมีอำนาจแต่งตั้งข้าราชการคนหนึ่งในสำนักงานปลัดกระทรวงให้เป็นผู้รักษาราชการแทนศึกษาธิการจังหวัดได้ตามความในวรรคสามของข้อ ๓๓ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๔ ฯ โดยไม่ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๕๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู ฯ

สำหรับปัญหาในทางปฏิบัติอันเกี่ยวกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) ซึ่งได้ให้ความเห็นในเรื่องการมอบหมายอำนาจการบังคับบัญชาข้าราชการให้แก่ศึกษาธิการเขตและศึกษาธิการจังหวัด กับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๕) ซึ่งได้ให้ความเห็นในเรื่องอำนาจหน้าที่ของผู้รักษาราชการในตำแหน่งศึกษาธิการจังหวัด นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมร่วมกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕ และกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) ได้พิจารณานับทั้งที่ ๒ ฉบับดังกล่าวแล้ว เห็นว่า ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาทั้ง ๒ ครั้งดังกล่าวเป็นการให้ความเห็นในประเด็นที่แตกต่างกัน กล่าวคือ ตามหนังสือขอหารือของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ สร. ๐๒๐๓/๑๖๒๒๒ ลงวันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๑๙ แจ้งว่า “กระทรวงศึกษาธิการขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นในปัญหาว่า เมื่อตำแหน่งศึกษาธิการจังหวัดว่างลงและผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๔ สั่งให้ผู้ช่วยศึกษาธิการจังหวัดรักษาราชการในตำแหน่งชั่วคราวตามมาตรา ๖๐ แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ผู้ช่วยศึกษาธิการจังหวัดนั้นจะมีอำนาจทำการแทนผู้ว่าราชการจังหวัด

ทบวง ดังนี้

(๑) สำนักงานเลขาธิการกรม

(๒) กอง

(๓) แผนก

กรมใดที่มีความจำเป็นหรือเหตุผลพิเศษ จะแบ่งส่วนราชการโดยให้มีส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเทียบกองหรือแผนกก็ได้

ฯลฯ

ฯลฯ”

ตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดได้มอบอำนาจให้ศึกษาธิการจังหวัดทำการแทนตามข้อ ๕๓ วรรคท้าย (วรรคสอง) แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๔ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๑๕ หรือไม่ว่า” ในประเด็นข้อหาหรือดังกล่าวจึงมีแต่เพียงว่า ในกรณีที่ตำแหน่งศึกษาธิการจังหวัดว่างลง และผู้มีอำนาจสั่งบรรจุฯ สั่งให้ผู้ช่วยศึกษาธิการจังหวัดรักษาการในตำแหน่งชั่วคราวตามมาตรา ๖๐ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ แล้ว ผู้รักษาการแทนในตำแหน่งจะมีอำนาจทำการแทนผู้ว่าราชการจังหวัดตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดได้มอบอำนาจให้ศึกษาธิการจังหวัดทำการแทนตามข้อ ๕๓ วรรคสอง แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๔ ฯ หรือไม่ว่า ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๕) ก็ได้ให้ความเห็นตามข้อหาหรือว่า “ในกรณีที่ปัญหานี้ เมื่อ (ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุ) มีคำสั่งให้ผู้ช่วยศึกษาธิการจังหวัดเป็นผู้รักษาการในตำแหน่งศึกษาธิการจังหวัดแล้ว ผู้ช่วยศึกษาธิการจังหวัดย่อมใช้อำนาจของศึกษาธิการจังหวัด ซึ่งเป็นหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดได้ รวมทั้งอำนาจหน้าที่ตามที่ศึกษาธิการจังหวัดได้รับมอบหมายจากผู้ว่าราชการจังหวัดตามนัยข้อ ๕๓ วรรคท้าย (วรรคสอง) แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๔ ฯ”^๓ ดังนั้นตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๕) ดังกล่าว จึงเป็นการตอบประเด็นในกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งศึกษาธิการจังหวัดว่างลง และเมื่อผู้มีอำนาจสั่งบรรจุฯ ได้มีคำสั่งแต่งตั้งผู้รักษาการในตำแหน่งดังกล่าวแล้ว ผู้ได้รับการแต่งตั้งจะใช้อำนาจหน้าที่ของศึกษาธิการจังหวัดได้เพียงใดหรือไม่เท่านั้น สำหรับกรณีผู้ดำรงตำแหน่งศึกษาธิการจังหวัดไม่อยู่หรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ราชการได้เป็นครั้งคราวนั้น ตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีดังกล่าวมิได้หารือมา

อนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมร่วมกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕ และกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) มีความเห็นเพิ่มเติมว่า โดยที่มาตรา ๖๐ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ฯ บัญญัติว่า

“มาตรา ๖๐ ถ้าตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญว่างลงหรือผู้ดำรงตำแหน่งไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ราชการได้เป็นครั้งคราวและเป็นกรณีที่มิได้บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๔๔ มีอำนาจสั่งให้ข้าราชการพลเรือนที่เห็นสมควรรักษาการในตำแหน่งนั้นชั่วคราวได้

ฯลฯ

ฯลฯ”

บทบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดกรณีการแต่งตั้งให้รักษาราชการแทนในตำแหน่งชั่วคราวไว้ ๒ กรณี คือ กรณีตำแหน่งว่างลง และกรณีผู้ดำรงตำแหน่งไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ราชการได้เป็นครั้งคราว ซึ่งทั้ง ๒ กรณีดังกล่าว จะต้องเป็นกรณีที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินมิได้บัญญัติไว้ ดังนั้น จึงต้องพิจารณาต่อไปว่า ในการแต่งตั้งผู้รักษาราชการแทนทั้ง ๒ กรณีดังกล่าว กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินได้บัญญัติไว้หรือไม่ ซึ่งในเรื่องนี้ ข้อ ๓๓ วรรคสาม แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๔ ฯ ซึ่งเป็นกฎหมายว่าด้วยระเบียบ

^๓หน้า ๒ ของบันทึกความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา(กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๕) ที่อ้างถึงในเชิงอรรถ (๒)

บริหารราชการแผ่นดินได้บัญญัติไว้ว่า

“ข้อ ๓๓

ฯลฯ

ฯลฯ”

เมื่อหัวหน้าส่วนราชการตามวรรคสองไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้อธิบดีแต่งตั้งข้าราชการในกรมคนหนึ่งเป็นผู้รักษาราชการแทน”

จากบทบัญญัติดังกล่าวจึงเห็นได้ว่า กรณีการแต่งตั้งผู้รักษาราชการแทนในตำแหน่งฯ ซึ่งจะต้องปฏิบัติตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ฯ นั้น มีเฉพาะกรณีผู้ดำรงตำแหน่งไม่อาจปฏิบัติราชการได้เท่านั้น ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ฯ (ข้อ ๓๓) ดังกล่าว มิได้กล่าวถึงกรณีตำแหน่งว่างลง เช่นเดียวกับบทบัญญัติตามมาตรา ๖๐ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ ดังนั้น ตามปัญหาที่หารือ กรณีการแต่งตั้งผู้รักษาราชการแทนในตำแหน่งศึกษาธิการจังหวัดเป็นการชั่วคราวในกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวว่างลง โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๖๐ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ (ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น) จึงเป็นกรณีที่ชอบด้วยบทบัญญัติของกฎหมาย

สำหรับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) ที่ให้ความเห็นในเรื่องการมอบหมายอำนาจการบังคับบัญชาข้าราชการให้แก่ศึกษาธิการเขตและศึกษาธิการจังหวัดนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) ให้ความเห็นแต่เพียงว่า สำนักงานศึกษาธิการเขตและสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดเป็นส่วนราชการที่มีฐานะเทียบกอง และหัวหน้าส่วนราชการดังกล่าวซึ่งได้แก่ศึกษาธิการเขตและศึกษาธิการจังหวัดย่อมเป็นหัวหน้าส่วนราชการที่มีฐานะเทียบกองด้วย คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) มิได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับการแต่งตั้งผู้รักษาราชการแทนสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวแต่อย่างใด เพราะกระทรวงศึกษาธิการมิได้หารือมา อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมร่วมกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕ และกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) เห็นว่า ในเรื่องการแต่งตั้งผู้รักษาราชการแทนสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งศึกษาธิการเขตและศึกษาธิการจังหวัดดังกล่าว ย่อมต้องเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งได้บัญญัติไว้โดยชัดแจ้งแล้วตามข้อ ๓๓ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ฯ หรือตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูฯ (หรือมาตรา ๖๐ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.๒๕๑๘ ขณะที่ยังมิได้มีการประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ.๒๕๒๓) แล้วแต่กรณี

โดยสรุปคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมร่วมกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕ และกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) เห็นว่า ในกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งศึกษาธิการจังหวัดไม่อยู่หรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ราชการได้เป็นครั้งคราว การแต่งตั้งผู้รักษาราชการแทนผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวจะต้องดำเนินการโดยอาศัยอำนาจตามข้อ ๓๓ วรรคสาม แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ฯ

ในประเด็นที่สอง ปัญหาเกี่ยวกับฐานะของสำนักงานศึกษาธิการอำเภอว่าจะเทียบได้กับส่วนราชการใด และศึกษาธิการอำเภอซึ่งเป็นหัวหน้าส่วนราชการดังกล่าวจะมีฐานะเทียบได้กับตำแหน่งใดนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) เห็นว่า

ตามข้อ ๓๑ วรรคสอง^๔แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ๑ บัญญัติให้ส่วนราชการระดับกรมอาจแบ่งส่วนราชการโดยให้มีส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเทียบกองหรือแผนกก็ได้ ซึ่งในกรณีของกระทรวงศึกษาธิการ ก็ได้กำหนดให้สำนักงานศึกษาธิการอำเภอเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคของสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการตามมาตรา ๔^๕ แห่งพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ.๒๕๒๒ และโดยที่พระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ได้กำหนดให้สำนักงานศึกษาธิการอำเภอมีฐานะอยู่ในระดับเดียวกับสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด โดยมีได้แยกฐานะรองลงไปเหมือนเช่นกรณีของสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอตามมาตรา ๔^๖ แห่งพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ.๒๕๒๙ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) จึงเห็นว่า สำนักงานศึกษาธิการอำเภอเป็นส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเทียบกองตามข้อ ๓๑ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ๑ โดยมีศึกษาธิการอำเภอเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักงานศึกษาธิการอำเภอ และศึกษาธิการอำเภอย่อมเป็นหัวหน้าส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่เทียบเท่าผู้อำนวยการกองหรือหัวหน้ากองตามข้อ ๓๓ วรรคสอง แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ๑ หัวหน้าส่วนราชการดังกล่าวจึงมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับหัวหน้าส่วนราชการระดับกองในส่วนที่จะต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของส่วนราชการที่ตนเป็นผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบอยู่ ซึ่งในประเด็นนี้ ปรับเข้ากันได้กับประเด็นที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) ได้ให้ความเห็นไว้โดยชัดแจ้งแล้ว ในกรณีหาข้อปัญหาข้อกฎหมายของกระทรวงศึกษาธิการเกี่ยวกับฐานะของส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นตามพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมในกระทรวงศึกษาธิการ^๗

^๔โปรดดูเชิงอรรถที่ (๖)

^๕มาตรา ๔ ให้แบ่งส่วนราชการสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ ดังนี้

ก. ราชการบริหารส่วนกลาง

๑ล๑

๑ล๑

ข. ราชการบริหารส่วนภูมิภาค

(๑) สำนักงานศึกษาธิการจังหวัด

(๒) สำนักงานศึกษาธิการอำเภอ

^๖มาตรา ๔ ให้แบ่งส่วนราชการสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการ ดังนี้

๑ล๑

๑ล๑

(๖) สำนักงานการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร

(๗) สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด

ก. สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ

ข. สำนักงานการประถมศึกษากิ่งอำเภอ

(๘) หน่วยศึกษานิเทศก์

^๗บันทึก เรื่อง ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับฐานะของส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นตามพระ

ในประเด็นที่สาม ปัญหาเกี่ยวกับการแต่งตั้งผู้รักษาราชการแทนผู้ดำรงตำแหน่ง
ศึกษาธิการอำเภอในกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวไม่อยู่หรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ราชการได้เป็น
ครั้งแรกว่า จะต้องดำเนินการตามข้อ ๓๓ วรรคสาม แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ฯ
หรือตามมาตรา ๕๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูฯ หรือตามกฎหมายใด
นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) เห็นว่า เมื่อได้วินิจฉัยแล้วว่า
สำนักงานศึกษาธิการอำเภอเป็นส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเทียบกอง และ
ศึกษาธิการอำเภอเป็นหัวหน้าส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่เทียบเท่าผู้อำนวยการกอง หรือ
หัวหน้ากอง ดังนั้น การแต่งตั้งผู้รักษาราชการแทนศึกษาธิการอำเภอในกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่ง
ดังกล่าวไม่อยู่หรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ราชการได้เป็นครั้งแรก จึงต้องอาศัยอำนาจตามข้อ ๓๓
วรรคสาม แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ฯ ดังที่ให้ความเห็นไว้แล้วในกรณีของ
ศึกษาธิการจังหวัดในประเด็นที่หนึ่ง

(ลงชื่อ) อมร จันทสมบุรณ์

(นายอมร จันทสมบุรณ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มิถุนายน ๒๕๓๐