

บันทึก

เรื่อง การตีความข้อ ๓๓ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘
ลงวันที่ ๒๙ กันยายน พ.ศ.๒๕๑๕

กระทรวงศึกษาธิการได้มีหนังสือ ที่ ศธ ๐๒๐๔/๑๒๒๓๘ ลงวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๖๒ ขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นเกี่ยวกับปัญหาในทางปฏิบัติ เรื่อง การรักษาราชการแทนว่า ตามที่ข้อ ๓๓ วรรคสองและวรรคสาม แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน พ.ศ.๒๕๑๕ บัญญัติว่า “ส่วนราชการตามข้อ ๓๑ (๒) และ (๓) ให้มีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ให้เป็นหน้าที่ของส่วนราชการนั้น ๆ โดยให้มีผู้อำนวยการกอง หัวหน้ากอง หัวหน้าแผนก หรือหัวหน้าส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่เทียบเท่าผู้อำนวยการกอง หัวหน้ากอง หรือหัวหน้าแผนก เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการ

เมื่อหัวหน้าส่วนราชการตามวรรคสอง ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้อธิบดีแต่งตั้งข้าราชการในกรมคนหนึ่งเป็นผู้รักษาราชการแทน”

เนื่องจากการรักษาราชการแทนสำหรับส่วนราชการตามข้อ ๓๑ (๒) และ (๓) คือ กองและแผนก นี้ ไม่มีบทบัญญัติถึงอำนาจหน้าที่ของผู้รักษาราชการแทนไว้ ดังเช่นกรณีอำนาจหน้าที่ของผู้รักษาราชการแทนและผู้ปฏิบัติราชการแทนรัฐมนตรีว่าการกระทรวง รัฐมนตรีว่าการทบวง ปลัดกระทรวงและรองปลัดกระทรวง และอธิบดีและรองอธิบดี ฯลฯ ซึ่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ดังกล่าวได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจน ฉะนั้น กระทรวงศึกษาธิการจึงใคร่ขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นในปัญหากฎหมายตามประเด็นต่อไปนี้

(๑) การรักษาราชการแทนตามข้อ ๓๓ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน พ.ศ.๒๕๑๕ นั้น ผู้รักษาราชการแทนจะมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับผู้ซึ่งตนแทนหรือไม่ เพียงใด

(๒) ผู้รักษาราชการแทนตามข้อ ๓๓ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน พ.ศ.๒๕๑๕ จะมอบหมายหรือมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทนและผู้ปฏิบัติราชการแทนจะมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับผู้มอบหมายหรือมอบอำนาจหรือไม่ เพียงใด

(๓) ในกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งตามข้อ ๓๓ วรรคสอง ได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการหรือให้มีอำนาจหน้าที่อย่างใด อันมิใช่การแต่งตั้งหรือมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเช่น การแต่งตั้งตามระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่ง เป็นต้น ดังนี้ ผู้รักษาราชการแทนตามข้อ ๓๓ วรรคสาม จะทำหน้าที่กรรมการหรือมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับผู้ดำรงตำแหน่งนั้นในระหว่างที่รักษาราชการแทนหรือไม่เพียงใด

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวและได้พิจารณาบทบัญญัติประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๑๕ (กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน) ที่เกี่ยวข้องแล้ว เห็นว่า กรณีการแต่งตั้งผู้รักษาราชการแทนผู้อำนวยการกอง หัวหน้ากอง หัวหน้าแผนก หรือหัวหน้าส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นซึ่งเทียบเท่าตำแหน่งที่กล่าวแล้วนั้น ตามข้อ ๓๓^๑ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติฉบับดังกล่าวได้บัญญัติไว้เป็นพิเศษแตกต่างจากกรณีการแต่งตั้งผู้รักษาราชการแทนและการปฏิบัติราชการแทนในตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวง ปลัดกระทรวง และอธิบดี ตามบทบัญญัติในส่วนที่ ๑ หมวด ๕ ข้อ ๓๘ ถึงข้อ ๔๖ และแตกต่างกับกรณีการแต่งตั้งผู้รักษาราชการแทน และผู้ทำการแทนผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอตามบทบัญญัติในส่วนที่ ๒ หมวด ๑ ข้อ ๕๒ ถึงข้อ ๕๓ และหมวด ๒ ข้อ ๕๙ ถึงข้อ ๖๐ กล่าวคือ มิได้มีบทบัญญัติรับรองอำนาจหน้าที่ของผู้รักษาราชการแทนในกรณีตามข้อ ๓๓ วรรคสามไว้ ดังเช่นที่บัญญัติรับรองอำนาจหน้าที่ของผู้รักษาราชการแทนผู้ดำรงตำแหน่งในตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวง ปลัดกระทรวง อธิบดีผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอ ตามข้อ ๔๔^๒ ข้อ ๔๕^๓ ข้อ ๔๕^๔ และข้อ ๖๒^๕ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติฉบับดังกล่าว

^๑ ข้อ ๓๓ สำนักงานเลขาธิการกรมมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของกรมและราชการที่มีได้แยกให้เป็นหน้าที่ของกองหรือแผนกใดโดยเฉพาะ มีเลขานุการกรมเป็นผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักงานเลขาธิการกรม

ส่วนราชการตามข้อ ๓๑ (๒) และ (๓) ให้มีอำนาจหน้าที่ตามที่ได้กำหนดไว้ให้เป็นหน้าที่ของส่วนราชการนั้นๆ โดยให้มีผู้อำนวยการกอง หัวหน้ากองหัวหน้าแผนก หรือหัวหน้าส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่เทียบเท่าผู้อำนวยการกอง หัวหน้ากองหรือหัวหน้าแผนก เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการ

เมื่อหัวหน้าส่วนราชการตามวรรคสองไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้อธิบดีแต่งตั้งข้าราชการในกรมคนหนึ่งเป็นผู้รักษาราชการแทน

^๒ ข้อ ๔๔ ให้ผู้รักษาราชการแทนตามข้อ ๓๘ ข้อ ๓๙ ข้อ ๔๐ ข้อ ๔๑ และข้อ ๔๒ มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับผู้ซึ่งตนแทน

ในกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งใดหรือผู้รักษาราชการแทนผู้ดำรงตำแหน่งนั้นมอบหมายหรือมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทน ให้ผู้ปฏิบัติราชการแทนมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับผู้ซึ่งมอบหมายหรือมอบอำนาจ

ในกรณีที่กฎหมายอื่นแต่งตั้งให้ผู้ดำรงตำแหน่งใดเป็นกรรมการหรือให้มีอำนาจหน้าที่อย่างใด ให้ผู้รักษาราชการแทนหรือผู้ปฏิบัติราชการแทนทำหน้าที่กรรมการหรือมีอำนาจและหน้าที่เช่นเดียวกับผู้ดำรงตำแหน่งนั้นในระหว่างที่รักษาราชการแทนหรือปฏิบัติราชการแทนด้วย แล้วแต่กรณี

^๓ ข้อ ๔๕ การเป็นผู้รักษาราชการแทนตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ไม่กระทบกระเทือนอำนาจรัฐมนตรีเจ้าสังกัด ปลัดกระทรวง ปลัดทบวง หรืออธิบดี ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาที่จะแต่งตั้งข้าราชการอื่นเป็นผู้รักษาราชการแทนตามอำนาจที่มีอยู่ตามกฎหมาย

ในกรณีที่มีการแต่งตั้งผู้รักษาราชการแทนตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้ดำรงตำแหน่งรองหรือผู้ช่วยพ้นจากความเป็นผู้รักษาราชการแทนนับแต่เวลาที่ผู้ได้รับแต่งตั้งตามวรรคหนึ่งเข้ารับหน้าที่

^๔ ข้อ ๕๔ ให้นำความในข้อ ๔๔ และข้อ ๔๕ มาใช้แก่ผู้รักษาราชการแทนและผู้ทำการแทน

เหตุผลที่บัญญัติข้อ ๓๓ ให้แตกต่างออกไปเช่นนี้ ก็เนื่องจากส่วนราชการตามข้อ ๓๓ นั้นเป็นส่วนราชการระดับกองและแผนก ซึ่งโดยปกติแล้วจะมีอธิบดีเป็นผู้บังคับบัญชาคอยควบคุมและรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการดังกล่าวอย่างใกล้ชิดอยู่แล้ว ความรับผิดชอบและอำนาจบริหารราชการจึงมีน้อย กรณีจึงแตกต่างกับราชการบริหารส่วนภูมิภาคระดับอำเภอ ซึ่งถึงแม้จะมีฐานะเทียบเป็นกองเท่ากัน แต่ความรับผิดชอบและอำนาจบริหารราชการมีมากกว่า กฎหมายจึงบัญญัติเงื่อนไขในการรักษาราชการแทน การทำการแทน และอำนาจหน้าที่ของผู้รักษาราชการแทนและผู้ทำการแทนไว้เช่นเดียวกับส่วนราชการระดับกระทรวง ทบวง กรม การที่กฎหมายกำหนดให้อธิบดีมีอำนาจแต่งตั้งข้าราชการในกรมคนหนึ่งเป็นผู้รักษาราชการแทนหัวหน้าส่วนราชการตามข้อ ๓๓ วรรคสอง จึงเป็นการบัญญัติกฎหมายเพื่อขจัดปัญหาในการบริหารราชการภายในส่วนราชการดังกล่าวในระหว่างที่หัวหน้าส่วนราชการดังกล่าวไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ดังนั้นเมื่อเป็นเช่นนี้แล้ว อำนาจหน้าที่ของผู้รักษาราชการแทนจึงควรมีเฉพาะในหน้าที่การงานที่ตนรักษาราชการแทนตามปกติเท่านั้นหาได้มีรวมไปถึงอำนาจหน้าที่อย่างอื่นเป็นพิเศษ เช่นที่กำหนดไว้ในข้อ ๔๔ วรรคสามด้วย

สำหรับเรื่องการปฏิบัติราชการแทนผู้ดำรงตำแหน่งตามข้อ ๓๓ หรือแทนผู้รักษาราชการแทนผู้ดำรงตำแหน่งตามข้อ ๓๓ นั้น เมื่อข้อ ๓๓ นั้นเองมิได้กล่าวถึงการปฏิบัติราชการแทนผู้อำนวยการกอง หัวหน้ากอง หัวหน้าแผนก หรือหัวหน้าส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นซึ่งเทียบเท่าตำแหน่งที่กล่าวแล้วรวมทั้งผู้รักษาราชการแทนผู้ดำรงตำแหน่งที่กล่าวแล้ว ก็แสดงว่ากฎหมายไม่ประสงค์จะให้มีการแต่งตั้งผู้ปฏิบัติราชการแทนผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวหรือแทนผู้รักษาราชการแทนผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว จากการที่กฎหมายได้บัญญัติในเรื่องของการรักษาราชการแทนผู้อำนวยการกอง หัวหน้ากอง หัวหน้าแผนก หรือหัวหน้าส่วนราชการอื่นที่เรียกชื่ออย่างอื่นซึ่งเทียบเท่าตำแหน่งที่กล่าวแล้ว ฯลฯ ไว้เป็นพิเศษเช่นนี้ จึงไม่อาจแปลความหมายเป็นอย่างอื่นได้นอกจากแสดงว่า สำหรับตำแหน่งตามปัญหาที่หารือนี้กฎหมายไม่ประสงค์จะให้มีการแต่งตั้งผู้ปฏิบัติราชการแทนได้

โดยสรุป สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เห็นว่า

(๑) การรักษาราชการแทนตามข้อ ๓๓ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๑๘ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๑๕ นั้น ผู้รักษาราชการแทนย่อมมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับผู้ซึ่งตนแทนในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในส่วนราชการที่ตนรักษาราชการแทนเท่านั้น

(๒) ผู้รักษาราชการแทนตามข้อ ๓๓ ดังกล่าวจะมอบหมายหรือมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทนไม่ได้

(๓) ในกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งตามข้อ ๓๓ วรรคสอง ได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการหรือให้อำนาจหน้าที่อย่างใดอันมิใช่การแต่งตั้งหรือมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ผู้รักษาราชการแทนจะมีอำนาจหน้าที่เพียงเท่าที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการที่ตนรักษาราชการแทน

ตามหมวดนี้

๔ ข้อ ๖๒ ให้นำความในข้อ ๔๔ และข้อ ๔๕ มาใช้แก่ผู้รักษาราชการแทนและผู้ทำการแทน

ตามหมวดนี้

เท่านั้น

(ลงชื่อ) อมร จันทรมบูรณ์

(นายอมร จันทรมบูรณ์)

รองเลขาธิการ ฯ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มิถุนายน ๒๕๖๒