

บันทึก

เรื่อง การมอบให้ปลัดกระทรวงสาธารณสุขทำการแทนรัฐมนตรี ตามพระราชกฤษฎีกา
มอบให้ปลัดกระทรวงสาธารณสุขทำการแทนในนามรัฐมนตรี ในการปฏิบัติการ
ตามพระราชบัญญัติควบคุมการประกอบโรคศิลปะ พุทธศักราช ๒๔๗๙
พ.ศ.๒๔๙๗

กระทรวงสาธารณสุขได้มีหนังสือ ที่ สธ ๐๒๐๓/๐๑ ลงวันที่ ๑๔ มกราคม ๒๕๓๔ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า คณะกรรมการควบคุมการประกอบโรคศิลปะได้พิจารณาเห็นว่าพระราชกฤษฎีกามอบให้ปลัดกระทรวงสาธารณสุขทำการแทนในนามรัฐมนตรี ในการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติควบคุมการประกอบโรคศิลปะ พุทธศักราช ๒๔๗๙ พ.ศ.๒๔๙๗ ได้ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๙๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๗๕ แก้ไขเพิ่มเติมพุทธศักราช ๒๔๙๕ และมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินพ.ศ.๒๔๙๕ ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๗๕ และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.๒๔๙๕ ดังกล่าวได้ถูกยกเลิกไปแล้ว จึงเห็นว่าพระราชกฤษฎีกานี้น่าจะใช้ไม่ได้

กระทรวงสาธารณสุขได้พิจารณาเห็นว่า ถึงแม้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.๒๔๙๕ ซึ่งกำหนดการมอบอำนาจให้ปลัดกระทรวงสาธารณสุขทำการแทนรัฐมนตรีได้ โดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา (มาตรา ๑๕ วรรคสี่) นั้น ได้ถูกยกเลิกไปแล้ว แต่ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๑๕ ซึ่งใช้บังคับกันอยู่ในปัจจุบัน ได้กำหนดให้มีการมอบอำนาจให้ปลัดกระทรวงสาธารณสุขทำการแทนรัฐมนตรี ได้โดยทำเป็นคำสั่งและประกาศในราชกิจจานุเบกษา (ข้อ ๓๘ วรรคสาม) แต่ทั้งนี้ พระราชกฤษฎีกาที่ใช้บังคับอยู่ก่อนวันที่ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ จะใช้บังคับ ให้คงใช้บังคับได้ต่อไปเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ (ข้อ ๖๘) กระทรวงสาธารณสุขจึงเห็นว่ากรณีที่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.๒๔๙๕ และประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจของรัฐมนตรีให้ปลัดกระทรวงสาธารณสุขปฏิบัติราชการแทนไม่ขัดหรือแย้งกันแต่อย่างใด เพียงแต่รูปแบบในการมอบอำนาจแตกต่างกัน คือ กฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดินกำหนดให้มอบอำนาจโดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา และประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ กำหนดการมอบอำนาจโดยทำเป็นคำสั่งและประกาศในราชกิจจานุเบกษา ดังนั้น พระราชกฤษฎีกามอบให้ปลัดกระทรวงสาธารณสุขทำการแทนฯ น่าจะยังคงใช้ได้อยู่ แต่เพื่อเป็นการยืนยันในเรื่องนี้ จึงหารือมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงสาธารณสุข (สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข) และผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี) แล้ว เห็นว่าโดยปกติเมื่อกฎหมายแม่บทถูกยกเลิก กฎหมายลำดับรองที่ออกใช้บังคับโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายแม่บทย่อมถูกยกเลิกด้วย ยกเว้นในกรณีที่กฎหมายใหม่บัญญัติให้กฎหมายลำดับรองนั้นยังมีผลใช้บังคับต่อไปได้ตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในกฎหมายใหม่

สำหรับข้อหาหรือของกระทรวงสาธารณสุขมีข้อเท็จจริงว่า แต่เดิมการมอบอำนาจให้ปลัดกระทรวงทำการแทนในนามรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกระทำได้ตามมาตรา ๑๕ วรรคสี่^๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.๒๔๙๕ โดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ซึ่งในขณะที่พระราชบัญญัติดังกล่าวยังมีผลใช้บังคับอยู่ได้มีการตราพระราชกฤษฎีกามอบให้ปลัดกระทรวงสาธารณสุขทำการแทนในนามรัฐมนตรีในการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติควบคุมการประกอบโรคศิลป์ พุทธศักราช ๒๔๗๙ พ.ศ.๒๔๙๗ ต่อมาพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.๒๔๙๕ ได้ถูกยกเลิกโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน พ.ศ.๒๕๑๕ และข้อ ๖๘^๒ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติฉบับดังกล่าวได้บัญญัติให้พระราชกฤษฎีกาที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.๒๔๙๕ ที่เกี่ยวกับการจัดระเบียบราชการในส่วนราชการต่าง ๆ ที่ใช้บังคับอยู่ก่อนวันที่ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ฯ ใช้บังคับ ให้คงใช้บังคับต่อไปเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับประกาศของคณะปฏิวัติฉบับดังกล่าว จึงมีปัญหว่า พระราชกฤษฎีกามอบให้

^๑พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.๒๔๙๕

มาตรา ๑๕ ๑.๓

๑.๓

อำนาจในการสั่งหรือการอนุญาตหรือการให้อนุมัติที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงจะพึงปฏิบัติราชการตามกฎหมายใด ๆ ถ้ากฎหมายว่าด้วยการนั้นมิได้บัญญัติในเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น จะมอบให้ปลัดกระทรวงทำการแทนในนามรัฐมนตรีว่าการกระทรวงก็ได้ และถ้าเป็นเรื่องของกรมใดกรมหนึ่งโดยเฉพาะ จะมอบให้อธิบดีกรมนั้น ๆ ทำการแทนในนามรัฐมนตรีว่าการกระทรวงก็ได้ แต่การมอบอำนาจเช่นนี้ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา(หมายเหตุ:- พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.๒๔๙๕ มีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๕ โดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๓) พ.ศ.๒๔๙๙ แต่สาระสำคัญในเรื่องรัฐมนตรีมอบอำนาจให้ปลัดกระทรวงคงเป็นเช่นเดิม)

^๒ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน พ.ศ.๒๕๑๕

ข้อ ๖๘ พระราชกฤษฎีกา ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี และประกาศของคณะปฏิวัติเกี่ยวกับการจัดระเบียบราชการในส่วนราชการเลขานุการรัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวง กรม และส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบกรมหรือมีฐานะเป็นกรม ที่ได้ตราหรือประกาศโดยอาศัยอำนาจกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน หรือกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบราชการสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ใช้บังคับอยู่ก่อนวันที่ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ใช้บังคับ ให้คงใช้บังคับได้ต่อไปเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ จนกว่าจะได้มีพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการจัดระเบียบราชการตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ใช้แทน ทั้งนี้ เว้นแต่การแบ่งส่วนราชการในมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ให้คงเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยมหาวิทยาลัยนั้น ๆ

ปลัดกระทรวงสาธารณสุขทำการแทนในนามรัฐมนตรี ในการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติควบคุมการประกอบโรคศิลปะ พุทธศักราช ๒๔๗๙ พ.ศ. ๒๔๙๗ เป็นพระราชกฤษฎีกาที่เกี่ยวกับการจัดระเบียบราชการในกระทรวงสาธารณสุขซึ่งจะยังมีผลใช้บังคับอยู่ต่อไปตามข้อ ๖๘ นี้หรือไม่

ในปัญหานี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) เห็นว่า คำว่า “การจัดระเบียบราชการ” ที่ใช้อยู่ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๙๕ ใช้ปะปนกับ คำว่า “การจัดระเบียบบริหารราชการ” ตัวอย่างเช่น ในมาตรา ๑๐ กำหนดว่า “ให้จัดระเบียบราชการในสำนักนายกรัฐมนตรีดังนี้

(๑) สำนักงานเลขาธิการนายกรัฐมนตรี

(๒) กรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

(๓) กรมหรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบกรม” ส่วนมาตรา ๑๔ กำหนดว่า “ในกระทรวงหนึ่งให้จัดระเบียบบริหารราชการ ดังนี้

(๑) สำนักงานเลขานุการรัฐมนตรี

(๒) สำนักงานปลัดกระทรวง

(๓) กรมหรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบกรม เว้นแต่บางกระทรวงซึ่งเห็นว่าไม่มีความจำเป็น จะไม่แยกส่วนราชการตั้งขึ้นเป็นกรมก็ได้

ฯลฯ

ฯลฯ”

จึงเห็นได้ว่า คำว่า “การจัดระเบียบราชการ” และ “การจัดระเบียบบริหารราชการ” ในส่วนที่เกี่ยวกับกระทรวง ทบวง กรม ที่ใช้อยู่ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๙๕ นั้น ใช้ในความหมายเดียวกัน และเมื่อพิจารณาบทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดระเบียบราชการหรือการจัดระเบียบบริหารราชการในส่วนราชการต่าง ๆ แล้ว จะพบว่าประกอบด้วยบทบัญญัติสองส่วน คือ ส่วนที่เกี่ยวกับการแบ่งส่วนราชการและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ และส่วนที่เกี่ยวกับผู้บังคับบัญชาและการมอบอำนาจของผู้บังคับบัญชา

สำหรับประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘๙ นั้น คำว่า “การจัดระเบียบบริหารราชการ” และ “การจัดระเบียบราชการ” จะใช้ในความหมายต่างกัน กล่าวคือ “การจัดระเบียบบริหารราชการ” จะใช้ในกรณีที่บัญญัติถึงภาพรวมของการบริหารราชการแผ่นดิน เช่น ในข้อ ๓ กำหนดว่า “ให้จัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ดังนี้

(๑) ระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง

(๒) ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค

(๓) ระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น”

ส่วนคำว่า “การจัดระเบียบราชการ” โดยปรากฏในหมวดต่าง ๆ ที่ว่าด้วยการจัดระเบียบราชการในส่วนราชการ เช่น “หมวด ๑ การจัดระเบียบราชการในสำนักนายกรัฐมนตรี” “หมวด ๒ การจัดระเบียบราชการในกระทรวง” เป็นต้น อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดระเบียบราชการในส่วนราชการก็จะประกอบด้วยบทบัญญัติที่ว่าด้วยการแบ่งส่วนราชการและอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานนั้น ๆ กับผู้บังคับบัญชาและการมอบอำนาจของ

ผู้บังคับบัญชาเช่นเดียวกับที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๙๕ โดยในส่วนของสำนักนายกรัฐมนตรีที่บัญญัติทั้ง ๒ ส่วนจะรวมอยู่ในหมวดเดียวกัน คือ หมวด ๑ การจัดระเบียบราชการในสำนักนายกรัฐมนตรี แต่ในส่วนที่เกี่ยวกับกระทรวง ทบวงกรม นั้น บทบัญญัติในเรื่องการมอบอำนาจจะแยกไปบัญญัติไว้รวมกันในอีกหมวดหนึ่งคือ หมวด ๕ การรักษาราชการแทน และการปฏิบัติราชการแทน

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า คำว่า “การจัดระเบียบราชการ” ทั้งที่ใช้อยู่ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๙๕ และประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘๖ มีความหมายรวมถึงการมอบอำนาจของผู้บังคับบัญชาด้วย

หลักการในเรื่องการมอบอำนาจของรัฐมนตรีที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๕ วรรคสี่^๓ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๙๕ นั้นเป็นหลักการเดียวกันกับที่บัญญัติไว้ในข้อ ๓๘ วรรคสาม^๔ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๑๘๖ แตกต่างกันเพียงในรายละเอียดเกี่ยวกับวิธีดำเนินการมอบอำนาจเท่านั้นประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘๖ มิได้เปลี่ยนแปลงสาระสำคัญในหลักการเรื่องนี้แต่อย่างใด กล่าวคือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสามารถมอบอำนาจให้ปลัดกระทรวงได้ไม่ว่าจะใช้กฎหมายฉบับใดบังคับ ฉะนั้น พระราชกฤษฎีกามอบให้ปลัดกระทรวงสาธารณสุขทำการแทนในนามรัฐมนตรี ในการปฏิบัติราชการตามพระราชบัญญัติควบคุมการประกอบโรคศิลปะ พุทธศักราช ๒๔๗๙ พ.ศ. ๒๔๙๗ ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๙๕ จึงไม่ขัดหรือแย้งกับประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘๖

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) จึงเห็นว่า การมอบอำนาจของรัฐมนตรีตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๙๕ และตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘๖ เป็นหลักการเดียวกันและการมอบอำนาจตาม

^๓โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑)

^๔ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๑๕

ข้อ ๓๘ ในกรณีที่รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง การสั่ง หรือการปฏิบัติราชการของรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง ให้เป็นไปตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมอบหมาย

ในกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวง หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้ามีรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงหลายคน ให้คณะรัฐมนตรีมอบหมายให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงคนใดคนหนึ่งเป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้าไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้คณะรัฐมนตรีมอบหมายให้รัฐมนตรีคนใดคนหนึ่งเป็นผู้รักษาราชการแทน

อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ หรือการปฏิบัติราชการที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งใด หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ถ้ากฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งนั้น หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้น มิได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงจะมอบอำนาจโดยทำเป็นหนังสือให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงปฏิบัติราชการแทนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงก็ได้ แต่ถ้าจะมอบให้ปลัดกระทรวง อธิบดี หรือผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการแทนรัฐมนตรีว่าการกระทรวง ให้ทำเป็นคำสั่งและประกาศในราชกิจจานุเบกษา

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ ก็เป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการจัดระเบียบราชการในส่วนราชการตามข้อ ๖๘^๕ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘๖ และไม่ขัดหรือแย้งกับประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘๖แต่อย่างใด ดังนั้น พระราชกฤษฎีกาขอให้ปลัดกระทรวงสาธารณสุขทำการแทนในนามรัฐมนตรี ในการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติควบคุมการประกอบโรคศิลปะพุทธศักราช ๒๕๓๙ พ.ศ.๒๕๔๗ ซึ่งเป็นพระราชกฤษฎีกาเกี่ยวกับการจัดระเบียบราชการที่ได้ตราโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินที่ใช้บังคับอยู่ก่อนวันที่ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘๖ ใช้บังคับ และไม่ขัดหรือแย้งกับประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘๖ จึงยังคงมีผลใช้บังคับต่อไป ตามข้อ ๖๘ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘๖

(ลงชื่อ) ม. ตันเต็มทรัพย์

(นายไมตรี ตันเต็มทรัพย์)

รองเลขาธิการฯ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เมษายน ๒๕๓๔

^๕โปรดดูเชิงอรรถที่ (๒)