

บันทึก

เรื่อง ผู้รักษาราชการแทนผู้ว่าราชการจังหวัด (ปัญหาการจัดลำดับอาวุโสหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดเพื่อทำหน้าที่รักษาราชการแทนผู้ว่าราชการจังหวัดตามข้อ ๕๒ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ลงวันที่ ๒๕ กันยายน พ.ศ. ๒๕๑๕)

กระทรวงมหาดไทย ได้มีหนังสือที่ มท.๐๒๐๕/๑๑๕๗๙ ลงวันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๖๔ ถึงเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กระทรวงมหาดไทยได้รับรายงานจากจังหวัดสงขลาว่า จังหวัดมีปัญหาเกี่ยวกับการจัดลำดับอาวุโสของหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด ซึ่งเป็นข้าราชการต่างประเภทและอยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัติต่างฉบับกัน เพื่อให้ทำหน้าที่รักษาราชการแทนผู้ว่าราชการจังหวัด ตามข้อ ๕๒^๑ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ลงวันที่ ๒๕ กันยายน พ.ศ. ๒๕๑๕ กระทรวงมหาดไทยเห็นว่า การพิจารณาเปรียบเทียบความมีอาวุโสตามระเบียบแบบแผนของทางราชการ ถ้าเป็นข้าราชการพลเรือนด้วยกันก็มีหลักพิจารณาอยู่แล้ว แต่กรณีผู้ดำรงตำแหน่งอัยการจังหวัด อัยการจังหวัดประจำศาลแขวง อัยการจังหวัดประจำศาลคดีเด็กและเยาวชน และผู้กำกับการตำรวจภูธรจังหวัด ซึ่งถือพระราชบัญญัติเฉพาะอย่างแตกต่างกัน ยังไม่มีหลักพิจารณา ดังนั้น จังหวัดจึงขอหารือว่าจะใช้ระเบียบหรือหลักเกณฑ์ใดประกอบการพิจารณาเพื่อจะได้ถือปฏิบัติต่อไป

กระทรวงมหาดไทยพิจารณาแล้ว เห็นว่า ปัญหาเกี่ยวกับการจัดลำดับอาวุโสของหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดตามข้อ ๕๒ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ลงวันที่ ๒๕ กันยายน พ.ศ. ๒๕๑๕ ในทางปฏิบัติ ยังไม่เคยมีจังหวัดใดมีปัญหาแต่อย่างใดมาก่อน ดังนั้น ปัญหาที่จังหวัดสงขลาประสบอยู่จึงน่าจะได้รับการวินิจฉัยเพื่อให้มีหลักปฏิบัติในเรื่องนี้เป็นมาตรฐานโดยทั่วกันว่า จะมีหลักเกณฑ์การจัดลำดับอาวุโสหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดอย่างไร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดเป็นข้าราชการต่างประเภทกัน เพื่อให้ทำหน้าที่รักษาราชการแทนผู้ว่าราชการจังหวัดตามนโยบายประกาศของคณะปฏิวัตินี้ดังกล่าว

^๑ ข้อ ๕๒ ในกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้รองผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้าไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งรองผู้ว่าราชการจังหวัด หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้ผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้าไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้ปลัดจังหวัดเป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้ามีรองผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดหรือปลัดจังหวัดหลายคน ให้ปลัดกระทรวงแต่งตั้งรองผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดหรือปลัดจังหวัด คนใดคนหนึ่ง แล้วแต่กรณี เป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้าไม่มีทั้งผู้ดำรงตำแหน่งรองผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด และปลัดจังหวัด หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้หัวหน้า ส่วนราชการประจำจังหวัดซึ่งมีอาวุโสตามระเบียบแบบแผนของทางราชการเป็นผู้รักษาราชการแทน

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว และได้ฟังคำชี้แจงเพิ่มเติมจากผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี และสำนักงาน ก.พ.) และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย กรมการปกครอง กรมอัยการ และกรมตำรวจ) แล้ว มีความเห็นดังต่อไปนี้

หลักเกณฑ์ในการจัดลำดับอาวุโสของหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดที่จะให้ทำหน้าที่เป็นผู้รักษาราชการแทนผู้ว่าราชการจังหวัดต่อจากรองผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดและปลัดจังหวัด นั้น มีอยู่ว่า

(๑) เป็นข้าราชการฝ่ายพลเรือนที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในราชการบริหารส่วนภูมิภาค ถ้าเป็นผู้ดำรงตำแหน่งในราชการบริหารส่วนกลาง ก็ไม่อาจเป็นผู้รักษาราชการแทนผู้ว่าราชการจังหวัดได้

(๒) เป็นหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด เช่น ในกรณีที่หารือมาเกี่ยวกับตำแหน่งอัยการจังหวัด อัยการจังหวัดประจำศาลแขวงและอัยการจังหวัดประจำศาลคดีเด็กและเยาวชน นั้น จะเห็นได้ว่า ผู้ที่ดำรงตำแหน่งอัยการจังหวัดเท่านั้นที่เป็นหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด ส่วนผู้ที่ดำรงตำแหน่งอัยการจังหวัดประจำศาลแขวงและอัยการจังหวัดประจำศาลคดีเด็กและเยาวชนหาได้เป็นหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดไม่ จึงไม่อาจทำหน้าที่เป็นผู้รักษาราชการแทนผู้ว่าราชการจังหวัดได้

ส่วนหลักเกณฑ์ในการจัดลำดับอาวุโสสำหรับข้าราชการต่างประเทศกันซึ่งมีกฎหมายกำหนดระดับตำแหน่งและอัตราเงินเดือนแตกต่างกัน ทั้งข้าราชการพลเรือนสามัญ ข้าราชการอัยการและข้าราชการตำรวจ นั้น จะใช้ระดับตำแหน่งและขั้นเงินเดือนมาเป็นเกณฑ์ในการจัดลำดับอาวุโสเช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือนสามัญตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๐๘ หาได้ไม่ ทั้งนี้ เพราะใช้ระบบต่างกัน การจัดลำดับอาวุโสหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดซึ่งเป็นข้าราชการพลเรือนต่างประเทศกันนั้น ตามข้อ ๕๒ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๑๕ บัญญัติให้ถือตามระเบียบแบบแผนของทางราชการ แต่เดิมกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินไม่ได้ใช้คำว่า “ระเบียบแบบแผนของทางราชการ” แต่ใช้คำว่า “ระเบียบแบบแผน” คำว่า “ระเบียบแบบแผน” นี้เป็นถ้อยคำที่ใช้ในมาตรา ๒๐ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๗๖ ที่บัญญัติว่า

“ในกรณีที่ข้าหลวงประจำจังหวัดไม่สามารถปฏิบัติราชการได้ และมีได้ตั้งกรมการจังหวัดผู้หนึ่งผู้ใดให้ทำการแทน ให้ผู้ที่อยู่ในคณะกรรมการจังหวัดผู้มีอาวุโสตามระเบียบแบบแผนปฏิบัติราชการแทนได้”

การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินในกาลต่อมาก็ได้ใช้คำว่า “ระเบียบแบบแผน” เหมือนเดิม^๒ จนกระทั่งในการแก้ไขเพิ่มเติมครั้งสุดท้ายเมื่อวันที่

^๒ มาตรา ๓๖ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๙๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๔๙๙

๒๙ กันยายน ๒๕๑๕ ข้อ ๕๒ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ได้เปลี่ยนมาใช้คำว่า “ระเบียบแบบแผนของทางราชการ” แทน อย่างไรก็ดี คำทั้งสองก็มีความหมายเช่นเดียวกัน ซึ่งหมายความว่ารวมถึงระเบียบปฏิบัติที่กำหนดไว้เป็นลายลักษณ์อักษรและแบบธรรมเนียมที่ถือปฏิบัติกันมาโดยมิได้บัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรด้วย

ในเรื่องนี้ ไม่ปรากฏว่าทางราชการได้วางระเบียบปฏิบัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรแต่อย่างใด แต่ได้ถือปฏิบัติเป็นแบบธรรมเนียมตลอดมาตั้งแต่ก่อนที่จะมีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๗๖ ขึ้นใช้บังคับ ตามแบบธรรมเนียมที่ใช้สืบทอดกันมาจนถึงปัจจุบันถือว่าการจัดลำดับอาวุโสเพื่อให้ทำหน้าที่รักษาราชการแทนผู้ว่าราชการจังหวัด นั้น ให้พิจารณาจากตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดที่เป็นกรมการจังหวัดซึ่งมีอาวุโสตามแบบธรรมเนียมที่เคยปฏิบัติกันสืบมา

ฉะนั้น การจัดลำดับอาวุโสหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดซึ่งเป็นข้าราชการต่างประเภทกัน เพื่อให้ทำหน้าที่รักษาราชการแทนผู้ว่าราชการจังหวัดตามข้อ ๕๒ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ นั้น ก็ต้องถือตามแบบธรรมเนียมดังกล่าว

(ลงชื่อ) อมร จันทสมบุรณ์

(นายอมร จันทสมบุรณ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กันยายน ๒๕๒๔