

บันทึก

เรื่อง การบริหารราชการในต่างประเทศ

สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี สำนักนายกรัฐมนตรี ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๑๓๐๕/๒๐๘๖ ลงวันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๕๒ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า กระทรวงการต่างประเทศได้หารือกรณีที่กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมได้ลดอัตราค่าจ้างเจ้าหน้าที่สำนักงานแรงงานในต่างประเทศลงเหลือหนึ่งคน หากเจ้าหน้าที่ดังกล่าวไม่อยู่หรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ควรจะมีแนวทางรักษาราชการแทนอย่างไร สำนักนายกรัฐมนตรีเห็นว่า ข้อหารือดังกล่าวเกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงานที่ส่งข้าราชการไปประจำการในต่างประเทศ จึงขอหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาดังนี้

๑. หากเจ้าหน้าที่สำนักงานแรงงานในต่างประเทศซึ่งมีอยู่เพียงคนเดียวไม่อยู่หรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้จะต้องแต่งตั้ง “ผู้รักษาราชการแทน” ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ หรือจะต้องแต่งตั้ง “ผู้รักษาการในตำแหน่ง” ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ และเอกอัครราชทูตหรือกงสุลใหญ่จะเป็นผู้ออกคำสั่งแต่งตั้งข้าราชการประจำการในต่างประเทศผู้ใดผู้หนึ่งเพื่อการนี้ได้หรือไม่

๒. เอกอัครราชทูตหรือกงสุลใหญ่จะสามารถสั่งการให้ข้าราชการคนหนึ่งคนใดในคณะผู้แทนปฏิบัติราชการแทนเกี่ยวกับงานในสำนักงานแรงงานในต่างประเทศเมื่อเจ้าหน้าที่สำนักงานแรงงานในต่างประเทศซึ่งมีอยู่เพียงคนเดียวไม่อยู่หรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ ประกอบกับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิบัติราชการของข้าราชการประจำการในต่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๔๐ ได้หรือไม่

๓. หากไม่สามารถดำเนินการได้ตาม ๑. และ ๒. กระทรวงการต่างประเทศและกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมจะต้องปฏิบัติอย่างไรจึงจะสมประโยชน์ของทางราชการ

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าว ประกอบกับได้ฟังคำชี้แจงของผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี และสำนักงาน ก.พ.) ผู้แทนกระทรวงการต่างประเทศ (สำนักงานปลัดกระทรวง) และผู้แทนกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม (สำนักงานปลัดกระทรวง) แล้ว มีความเห็นดังนี้

ข้อหารือประการที่หนึ่งที่ว่า หากเจ้าหน้าที่สำนักงานแรงงานในต่างประเทศซึ่งมีอยู่เพียงคนเดียวไม่อยู่หรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้จะต้องแต่งตั้ง “ผู้รักษาราชการแทน” ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ หรือจะแต่งตั้ง “ผู้รักษาการในตำแหน่ง” ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ และเอกอัครราชทูตหรือกงสุลใหญ่จะเป็นผู้ออกคำสั่งแต่งตั้งข้าราชการประจำการในต่างประเทศผู้ใดผู้หนึ่งเพื่อการนี้ได้หรือไม่ นั้น เห็นว่า พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงแรงงาน

และสวัสดิการสังคม พ.ศ. ๒๕๓๗ กำหนดให้สำนักงานแรงงานในต่างประเทศเป็นราชการบริหาร ส่วนกลางมีฐานะเป็นกองในสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม โดยมี หัวหน้าสำนักงานแรงงานในต่างประเทศซึ่งมีฐานะเป็นหัวหน้ากองเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการตามมาตรา ๓๓ วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหาร ราชการแผ่นดินฯ กรณีตามปัญหาหากหัวหน้าสำนักงานแรงงานในต่างประเทศว่างลงหรือผู้ดำรง ตำแหน่งดังกล่าวไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ มาตรา ๔๗^๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ แผ่นดินฯ บัญญัติให้อธิบดีแต่งตั้งข้าราชการในกรมคนหนึ่งซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าหัวหน้ากอง หรือเทียบเท่าเป็นผู้รักษาราชการแทนเพราะฉะนั้น เมื่อหัวหน้าสำนักงานแรงงานในต่างประเทศไม่ อยู่หรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้จึงเป็นอำนาจของอธิบดีในการแต่งตั้งข้าราชการในกรมคนหนึ่งซึ่ง ดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าหัวหน้ากองหรือเทียบเท่าเป็นผู้รักษาราชการแทน ส่วนการจะแต่งตั้งผู้ รักษาราชการในตำแหน่งตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ นั้น เมื่อกฎหมายว่าด้วย ระเบียบบริหารราชการแผ่นดินซึ่งเป็นกฎหมายหลักของการจัดระเบียบการบริหารราชการได้ บัญญัติเรื่องการรักษาราชการแทนไว้แล้ว จึงไม่อาจนำบทบัญญัติเรื่องการแต่งตั้งให้รักษาราชการ ในตำแหน่งตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ มาใช้บังคับได้ เพราะมาตรา ๖๘^๒ วรรค หนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว บัญญัติว่า ในกรณีที่ตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญว่างลง หรือผู้ดำรงตำแหน่งไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ราชการได้ และเป็นกรณีที่มีได้บัญญัติไว้ในกฎหมาย ว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๕๒ มีอำนาจสั่งให้ ข้าราชการพลเรือนที่เห็นสมควรรักษาราชการในตำแหน่งนั้นได้

สำหรับปัญหาที่ว่าเอกอัครราชทูตหรือกงสุลใหญ่จะเป็นผู้ออกคำสั่งแต่งตั้ง ข้าราชการประจำการในต่างประเทศผู้ใดคนหนึ่งเพื่อการนี้ได้หรือไม่ นั้น เห็นว่า แม้ข้อ ๑๔^๓ แห่ง ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิบัติราชการของข้าราชการประจำการในต่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบฯ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๑ จะกำหนดให้หัวหน้าคณะ ผู้แทนเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการประจำการในต่างประเทศทั้งปวงที่ได้รับ

^๑ มาตรา ๔๗ ในกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งเลขานุการกรมตามมาตรา ๓๓ วรรคหนึ่งหรือ หัวหน้าส่วนราชการตามมาตรา ๓๓ วรรคสอง หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ให้อธิบดีแต่งตั้งข้าราชการใน กรมคนหนึ่งซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าหัวหน้ากองหรือเทียบเท่า เป็นผู้รักษาราชการแทน

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒ มาตรา ๖๘ ในกรณีที่ตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญว่างลง หรือผู้ดำรงตำแหน่งไม่ สามารถปฏิบัติหน้าที่ราชการได้ และเป็นกรณีที่มีได้บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๕๒ มีอำนาจสั่งให้ข้าราชการพลเรือนที่เห็นสมควรรักษาราชการในตำแหน่งนั้นได้

ฯลฯ

ฯลฯ

^๓ ข้อ ๑๔ หัวหน้าคณะผู้แทนเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการประจำการ ในต่างประเทศทั้งปวงที่ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประจำคณะผู้แทนนั้น ๆ ตามนัยที่กำหนดในระเบียบนี้

แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประจำคณะผู้แทนนั้น ๆ ตามนัยที่กำหนดในระเบียบนี้ และข้อ ๑๕^๔ แห่งระเบียบดังกล่าว กำหนดว่า ในการปฏิบัติราชการของหัวหน้าหน่วยงานของส่วนราชการต่าง ๆ นั้น ให้เสนอต่อหัวหน้าคณะผู้แทนในฐานะผู้บังคับบัญชาเพื่อทราบหรือพิจารณาสั่งการ แต่ก็เป็นเพียงการกำหนดเพื่อให้หัวหน้าคณะผู้แทนมีอำนาจ และหน้าที่กำกับดูแลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการในต่างประเทศในเรื่องงานประจำทั่วไป มิได้ให้อำนาจที่จะแต่งตั้งผู้รักษาราชการแทนตามมาตรา ๔๗ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ ด้วย การแต่งตั้งผู้รักษาราชการแทนเป็นอำนาจของอธิบดีที่จะแต่งตั้งจากข้าราชการในสังกัดเท่านั้น ดังนั้น เอกอัครราชทูตหรือกงสุลใหญ่จึงไม่มีอำนาจออกคำสั่งแต่งตั้งข้าราชการประจำการในต่างประเทศผู้ใดคนหนึ่งเพื่อรักษาราชการแทนหรือรักษาการในตำแหน่งได้

ข้อหาหรือประการที่สองที่ว่า เอกอัครราชทูตหรือกงสุลใหญ่จะสามารถสั่งการให้ข้าราชการคนหนึ่งในคณะผู้แทนปฏิบัติราชการแทนเกี่ยวกับงานในสำนักงานแรงงานในต่างประเทศเมื่อเจ้าหน้าที่สำนักงานแรงงานในต่างประเทศ ซึ่งมีอยู่เพียงคนเดียวไม่อยู่หรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ได้หรือไม่ นั้น เห็นว่า บทบัญญัติมาตรา ๓๘^๕ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ อันเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการแทน ได้กำหนดไว้ว่า อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการ หรือการดำเนินการอื่น ที่ผู้ดำรงตำแหน่งใดจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งใด หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ถ้ากฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งนั้น หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นมิได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น หรือมิได้ห้ามเรื่องการมอบอำนาจไว้ ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นอาจมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทนได้ โดยการมอบอำนาจให้ทำเป็นหนังสือ ซึ่งกรณีตามปัญหาเอกอัครราชทูตหรือกงสุลใหญ่จะสั่งการให้ข้าราชการคนหนึ่งในคณะผู้แทนปฏิบัติราชการแทนเกี่ยวกับงานในสำนักงานแรงงานในต่างประเทศเมื่อเจ้าหน้าที่สำนักงานแรงงานในต่างประเทศซึ่งมีอยู่เพียงคนเดียวไม่อยู่หรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้นั้น หากทำได้ไม่ เพราะมิได้เป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เนื่องจาก การมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนต้องเป็นกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นเป็นผู้มอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทนแต่กรณีตามปัญหาเอกอัครราชทูตหรือกงสุลใหญ่มิใช่ผู้ดำรง

^๔ ข้อ ๑๕ ในการปฏิบัติราชการของหัวหน้าหน่วยงานของส่วนราชการต่าง ๆ นั้น ให้เสนอต่อหัวหน้าคณะผู้แทนในฐานะผู้บังคับบัญชาเพื่อทราบหรือพิจารณาสั่งการ

ฯลฯ

ฯลฯ

^๕ มาตรา ๓๘ อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการหรือการดำเนินการอื่น ที่ผู้ดำรงตำแหน่งใดจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งใด หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ถ้ากฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งนั้น หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นมิได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่นหรือมิได้ห้ามเรื่องการมอบอำนาจไว้ ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นอาจมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทนได้ ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

ตำแหน่งหัวหน้าสำนักงานแรงงานในต่างประเทศ จึงไม่อาจมอบอำนาจให้ข้าราชการคนหนึ่งคนใด
ในคณะผู้แทนปฏิบัติราชการแทนได้

ข้อหาหรือประการที่สามที่ว่า หากไม่สามารถแต่งตั้งผู้รักษาราชการแทน ผู้
รักษาราชการในตำแหน่ง หรือผู้ปฏิบัติราชการแทนได้ กระทรวงการต่างประเทศและกระทรวงแรงงาน
และสวัสดิการสังคมจะต้องปฏิบัติอย่างไรจึงจะสมประโยชน์ของทางราชการนั้น เห็นว่าเนื่องจากใน
ปัจจุบันมีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิบัติราชการของข้าราชการประจำการใน
ต่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบฯ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๑ ซึ่งออกโดย
อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๑ (๘)^๖ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ
แต่ระเบียบดังกล่าว ก็ได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนในกรณีเรื่องการปฏิบัติราชการของข้าราชการใน
กรณีดังกล่าว ฉะนั้น จึงอาจแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบฯ เพื่อให้อำนาจเอกอัครราชทูตหรือกงสุลใหญ่
สั่งให้ข้าราชการในคณะผู้แทนปฏิบัติราชการเป็นการชั่วคราวได้ เพื่อไม่ให้งานประจำหยุดชะงัก
แต่อย่างไรก็ตาม การสั่งการในกรณีดังกล่าวนี้จะกระทำได้ในขอบเขตแต่เฉพาะงานประจำที่มีใช้
งานนโยบายที่จะผูกพันสำนักงานแรงงานในต่างประเทศเท่านั้น เพราะงานเกี่ยวกับการแรงงานใน
ต่างประเทศก็จะเป็นอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของสำนักงานแรงงานในต่างประเทศอยู่

(นายอักษราทร จุฬารัตน)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กรกฎาคม ๒๕๔๒

^๖ มาตรา ๑๑ นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

๑.ล๑

๑.ล๑

(๘) วางระเบียบปฏิบัติราชการ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปโดยรวดเร็วและมี
ประสิทธิภาพเท่าที่มิขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่น

๑.ล๑

๑.ล๑