

บันทึก

เรื่อง ฐานะของสำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี (กรณีสำนักงานเลขาธิการ
รัฐมนตรี กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ หรือเรื่อง การอ้างบทลงโทษ
เกี่ยวกับการส่งลงโทษโรงงานแปรรูปไม้ที่กระทำความผิด)

สำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยเลขาธิการ
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้มีหนังสือ ที่ กส.๐๑๐๐/๔๑๓ ลงวันที่ ๒๔
เมษายน ๒๕๒๓ ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นเกี่ยวกับการอ้างบทลงโทษในการสั่ง
ระงับการต่ออายุใบอนุญาตตั้งโรงงานแปรรูปไม้ด้วยเครื่องจักรฯ และอื่น ๆ ที่กระทำความผิด
โดยมีข้อเท็จจริงว่า กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาราชการ
ด้านป่าไม้ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยให้มีหน้าที่พิจารณาราชการด้านป่าไม้ที่เป็นเรื่อง
เกี่ยวกับปัญหานโยบาย ปัญหาข้อกฎหมาย หรือเรื่องที่มีสาระสำคัญเป็นพิเศษ เพื่อประกอบการ
พิจารณาของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ในกรณีที่ผู้รับอนุญาตตั้งโรงงานแปรรูปไม้และผู้รับ
อนุญาตทำการแปรรูปไม้ ฯ ตามข้อกำหนด ฉบับที่ ๖ (พ.ศ.๒๕๒๐) ออกตามความใน
พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ว่าด้วยการควบคุมการแปรรูปไม้ ฝ่าฝืนและไม่ปฏิบัติ
ตามข้อกำหนดดังกล่าว ซึ่งในกรณีเช่นนี้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จะส่งเรื่องให้คณะกรรมการ
พิจารณาราชการด้านป่าไม้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นผู้พิจารณาก่อน เพื่อประกอบการ
พิจารณาสั่งการของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จึง
ขอหารือว่า ถ้าจะอาศัยมติของคณะกรรมการพิจารณาราชการด้านป่าไม้ในการสั่งเพิกถอน
ใบอนุญาตสั่งพักใช้ใบอนุญาต หรือสั่งงดต่ออายุใบอนุญาตตลอดไป จะมีอำนาจกระทำได้เพียงใด
โดยไม่อาศัยตัวบทกฎหมาย คือ พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ หรือข้อกำหนด
ดังกล่าวจะได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้พิจารณา
ปัญหาดังกล่าวแล้วมีความเห็นเป็น ๒ ฝ่าย คือ

กรรมการร่างกฎหมายฝ่ายข้างมาก เห็นว่า ปัญหานี้เป็นปัญหาของเลขาธิการ
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ส่งมาจากสำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี กระทรวง
เกษตรและสหกรณ์ ซึ่งสำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรีมิใช่หน่วยงานของรัฐตามวิเคราะห้ศัพท์
มาตรา ๔^๑ แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ.๒๕๒๒ ดังนั้น จึงไม่เข้าหลักเกณฑ์ที่

^๑มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม ราชการส่วนภูมิภาค และราชการ

คณะกรรมการกฤษฎีกาจะรับปรึกษาให้ความเห็นได้ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๗ (๑) (ข)^๒ แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ.๒๕๒๒ และข้อ ๓^๓ แห่งระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยการรับปรึกษาให้ความเห็นของกรรมการร่างกฎหมาย พ.ศ.๒๕๒๒

ส่วนกรรมการร่างกฎหมายฝ่ายข้างน้อย เห็นว่า คำว่า “หน่วยงานของรัฐ” รวมถึงสำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรีด้วย เพราะข้อ ๑๙^๔ และข้อ ๒๕^๕ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับ

ส่วนท้องถิ่น และให้หมายความรวมถึงรัฐวิสาหกิจหรือกิจการอื่นของรัฐที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒มาตรา ๗ คณะกรรมการกฤษฎีกามีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) กรรมการร่างกฎหมาย

(ก) ฯลฯ

ฯลฯ

(ข) รับปรึกษาให้ความเห็นทางกฎหมายแก่หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจหรือตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีหรือมติของคณะรัฐมนตรี

ฯลฯ

ฯลฯ

^๓ข้อ ๓ กรรมการร่างกฎหมายจะพิจารณาให้ความเห็นทางกฎหมายแก่บุคคลดังต่อไปนี้

(๑) คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรี

(๒) กระทรวง ทบวง กรม

(๓) รัฐวิสาหกิจ

(๔) คณะกรรมการซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเฉพาะเรื่อง โดยผ่านทางกระทรวง ทบวง กรม ที่มีหน้าที่รับผิดชอบในงานธุรการของคณะกรรมการนั้น ๆ

(๕) ผู้ว่าราชการจังหวัด เฉพาะปัญหาตามกฎหมายที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมีหน้าที่ต้องปฏิบัติหรือรับผิดชอบ

(๖) คณะผู้บริหารท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น หรือประธานสภาท้องถิ่นเฉพาะปัญหาตามกฎหมายที่คณะผู้บริหารท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น หรือประธานสภาท้องถิ่นมีหน้าที่ต้องปฏิบัติหรือรับผิดชอบ

(๗) ผู้ซึ่งคณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีเห็นสมควรให้ขอความเห็นทางกฎหมายเป็นการเฉพาะราย

^๔ข้อ ๑๙ ให้จัดระเบียบราชการของกระทรวง ดังนี้

(๑) สำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี

(๒) สำนักงานปลัดกระทรวง

(๓) กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น เว้นแต่บางกระทรวงเห็นว่าไม่มีความจำเป็นจะไม่แยกส่วนราชการตั้งขึ้นเป็นกรมก็ได้

ให้ส่วนราชการตาม (๒) และส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นตาม (๓) มีฐานะเป็นกรม

กระทรวงใดมีความจำเป็นจะต้องมีส่วนราชการเพื่อทำหน้าที่จัดทำนโยบายและแผน กำกับ เร่งรัด และติดตามนโยบายและแผนการปฏิบัติราชการของกระทรวง จะจัดระเบียบบริหารราชการโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรีเพื่อให้มีสำนักนโยบายและแผนเป็นส่วนราชการภายใน ขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงก็ได้

^๕ข้อ ๒๕ ราชการส่วนใดซึ่งโดยสภาพและปริมาณของงานไม่เหมาะสมที่จะจัดตั้งเป็นกระทรวง จะจัดตั้งเป็นทบวงสังกัดหรือไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือกระทรวงเพื่อให้รัฐมนตรีว่าการทบวงเป็นผู้บังคับบัญชาราชการและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของทบวงก็ได้ และให้จัดระเบียบราชการใน

ที่ ๒๑๘ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๑๕ ได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนให้สำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรีเป็นส่วนราชการของกระทรวง หรือทบวงและเรื่องที่เลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นนี้ ก็เป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์โดยตรง การให้ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงย่อมจะเป็นประโยชน์แก่ราชการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

เนื่องจากกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒ มีความเห็นแตกต่างกันในปัญหาข้อกฎหมายอันเป็นสาระสำคัญ เลขานุการคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงได้นำเรื่องเสนอที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายพิจารณาให้ความเห็นตามข้อ ๑๔ (๓)^๖แห่งระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยการประชุมของกรรมการร่างกฎหมาย พ.ศ.๒๕๒๒

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวแล้วเห็นว่า ประเด็นที่จะต้องวินิจฉัย คือ เลขานุการรัฐมนตรีในนามของสำนักงานเลขานุการรัฐมนตรีมีอำนาจจะส่งเรื่องให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นหรือไม่ และมีความเห็น ดังนี้

๑. เมื่อพิจารณามาตรา ๗ (๑) (ข) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ.๒๕๒๒ ซึ่งกำหนดให้กรรมการร่างกฎหมายมีอำนาจหน้าที่รับปรึกษาให้ความเห็นทางกฎหมายแก่หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ หรือตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีหรือมติคณะรัฐมนตรี ประกอบกับข้อ ๓ (๒) แห่งระเบียบของคณะกรรมการกฤษฎีกา ว่าด้วยการรับปรึกษาให้ความเห็นทางกฎหมายของกรรมการร่างกฎหมายพ.ศ.๒๕๒๒ ซึ่งกำหนดให้กรรมการร่างกฎหมายพิจารณาให้ความเห็นทางกฎหมายแก่กระทรวง ทบวง กรม แล้ว จะเห็นว่าผู้ที่ส่งเรื่องมาให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นได้ คือ กระทรวง ทบวง กรม ซึ่งเป็นนิติบุคคล และผู้ที่จะมีอำนาจส่งเรื่องมาได้จึงได้แก่ผู้มีอำนาจกระทำการแทนกระทรวง ทบวง กรม ในกรณีของกระทรวง ได้แก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงหรือปลัดกระทรวง ในกรณีของทบวงได้แก่รัฐมนตรีว่าการทบวงหรือปลัดทบวง และในกรณีของกรมได้แก่อธิบดีหรือผู้ดำรงตำแหน่งที่

ทบวงดังนี้

(๑) สำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี

(๒) สำนักงานปลัดทบวง

(๓) กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น เว้นแต่บางทบวงซึ่งเห็นว่าไม่มีความจำเป็นจะไม่แยกส่วนราชการตั้งขึ้นเป็นกรมก็ได้

^๖ข้อ ๑๔ เลขานุการคณะกรรมการกฤษฎีกาอาจพิจารณาจัดให้มีการประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายได้ ในกรณีดังต่อไปนี้

๑.ล๑

๑.ล๑

(๓) ความเห็นของกรรมการร่างกฎหมายในคณะแตกต่างกันในสาระสำคัญ แต่กรรมการร่างกฎหมายมิได้ขอให้มีการประชุมใหญ่ตามข้อ ๑๓ (๒)

๑.ล๑

๑.ล๑

เทียบเท่า ตลอดจนผู้รักษาราชการแทนหรือผู้มีอำนาจทำการแทนบุคคลดังกล่าว ทั้งนี้ ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินหรือกฎหมายอื่น

๒. สำหรับฐานะของสำนักงานเลขานุการรัฐมนตรีนั้น ตามข้อ ๑๙ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน พ.ศ.๒๕๒๒ กำหนดให้เป็นส่วนราชการของกระทรวงแต่ไม่ได้มีฐานะเป็นกรม ฉะนั้นเรื่องที่สำนักงานเลขานุการรัฐมนตรีจะส่งมาให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาได้จะต้องกระทำในนามของกระทรวง ซึ่งผู้มีอำนาจกระทำการแทน ได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวง ปลัดกระทรวงหรือผู้รักษาราชการแทน ฯลฯ เลขานุการรัฐมนตรีไม่มีอำนาจที่จะส่งเรื่องมาปรึกษาคณะกรรมการกฤษฎีกาในนามของสำนักงานเลขานุการรัฐมนตรีเอง เพราะสำนักงานเลขานุการรัฐมนตรีมิได้มีฐานะเป็นกรมดังกล่าวแล้ว ดังนั้นคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงไม่อาจพิจารณาให้ความเห็นในปัญหาที่เลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นในครั้งนี้ได้

(ลงชื่อ) อมร จันทสมบุรณ์

(นายอมร จันทสมบุรณ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤษภาคม ๒๕๒๓