

บันทึก

เรื่อง อำนาจออกคำสั่งและยกเลิกคำสั่งของผู้อำนวยการองค์การตลาดเพื่อเกษตรกร

องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร (อ.ต.ก.) ได้มีหนังสือ ลับ ด่วน ที่ กษ ๒๒๐๕/๓๙๙๙ ลงวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๓๑ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า ในระหว่างที่นายคณิน บุญสุวรรณ ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการองค์การตลาดเพื่อเกษตรกร (ผู้อำนวยการ อ.ต.ก.) ได้ลงนามในคำสั่งที่ ๗๖/๒๕๓๑ ลงวันที่ ๑๒ พฤษภาคม ๒๕๓๑ แต่งตั้งพนักงานองค์การตลาดเพื่อเกษตรกร ซึ่งเป็นวันเดียวกับที่นายเสนาะ เทียนทอง รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์รักษาราชการแทนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้มีบันทึก ด่วนที่สุด ที่ กษ ๐๑๐๐/๙๔๔ ลงวันที่ ๑๒ พฤษภาคม ๒๕๓๑ ถึงผู้อำนวยการองค์การตลาดเพื่อเกษตรกร ให้ระงับการบรรจุ แต่งตั้ง โยกย้าย เลื่อนระดับตำแหน่งพนักงานและลูกจ้างขององค์การตลาดเพื่อเกษตรกรไว้ก่อน จนกว่าจะมีการประชุมคณะกรรมการองค์การตลาดเพื่อเกษตรกร (คณะกรรมการ อ.ต.ก.) ประจำเดือนพฤษภาคม ๒๕๓๑ ซึ่งคำสั่งที่ ๗๖/๒๕๓๑ มีข้อพิรุธต่างจากคำสั่งอื่นๆ และเร่งรีบดำเนินการอัดสำเนาภายหลังที่ผู้อำนวยการ อ.ต.ก. ได้ทราบบันทึก ด่วนที่สุด ของรัฐมนตรีฯ และภายหลังที่เจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่อัดสำเนาได้เลิกงานไปแล้ว ในวันรุ่งขึ้นคือวันที่ ๑๓ พฤษภาคม ๒๕๓๑ จึงได้เวียนแจ้งคำสั่งให้พนักงานผู้ที่เกี่ยวข้องและพนักงานทั่วไปทราบ ต่อมา เมื่อวันที่ ๑๙ พฤษภาคม ๒๕๓๑ นายคณินฯ ได้ลาออกจากตำแหน่งผู้อำนวยการ อ.ต.ก. และในวันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๓๑ รัฐมนตรีฯ สั่งให้สอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการออกคำสั่งดังกล่าวทั้งที่ได้สั่งการให้ระงับการแต่งตั้งไว้แล้ว และนำผลเสนอต่อที่ประชุมคณะกรรมการฯ อ.ต.ก. ในวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๓๑ คณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงได้สรุปผลการสอบสวนแล้วรายงาน ว่า นายคณินฯ ผู้อำนวยการ อ.ต.ก. และนายไพบูลย์ สุขพัฒน์นิกุล หัวหน้ากองกลาง ร่วมกันไม่ปฏิบัติตามบันทึกสั่งการของรัฐมนตรีฯ ซึ่งมีอำนาจตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การตลาดเพื่อเกษตรกร พ.ศ. ๒๕๑๗ มาตรา ๑๒^๑ มาตรา ๑๖^๒ มาตรา ๒๕^๓ และมาตรา ๓๓^๔ และเป็นการกระทำผิดวินัยตามข้อบังคับขององค์การตลาดเพื่อ

^๑ มาตรา ๑๒ ให้มีคณะกรรมการบริหารกิจการของ อ.ต.ก. ประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นรองประธานกรรมการ ผู้แทนสำนักงบประมาณ ผู้แทนกระทรวงการคลัง และผู้อำนวยการ เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง และกรรมการอื่นอีกจำนวนไม่เกินหกคน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง โดยในจำนวนนี้ให้มีผู้แทนสถาบันเกษตรกรรวมอยู่ด้วยไม่น้อยไปกว่าสองคน

ให้ผู้อำนวยการเป็นเลขานุการคณะกรรมการ

^๒ มาตรา ๑๖ ให้คณะกรรมการมีอำนาจและหน้าที่วางนโยบายและควบคุมดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการของ อ.ต.ก. และให้มีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้ด้วย คือ

เกษตรกร ฉบับที่ ๒ (พ.ศ.๒๕๑๘)ฯ ข้อ ๒๑(๙)^๕ และถือว่าคำสั่งที่ฝ่าฝืนดังกล่าวเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย อ.ต.ก.พิจารณาแล้ว จึงได้หารือปัญหาข้อกฎหมายไปยังกรมอัยการดังนี้

๑. คำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ดังกล่าวมีผลบังคับให้ผู้อำนวยการ อ.ต.ก.ต้องปฏิบัติตามหรือไม่

๒. ถ้าผู้อำนวยการ อ.ต.ก.และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องทราบคำสั่งดังกล่าวแล้วฝ่าฝืนดำเนินการแต่งตั้ง โยกย้าย หรือเลื่อนระดับพนักงานและลูกจ้าง นั้น ผู้อำนวยการ อ.ต.ก. หรือคณะกรรมการ อ.ต.ก.จะมีอำนาจยกเลิกคำสั่งดังกล่าวได้หรือไม่ โดยอาศัยอำนาจอะไร

กรมอัยการได้ตอบข้อหารือของ อ.ต.ก.มาตามหนังสือกรมอัยการที่ มท ๑๒๐๒/๔๒๓๕ ลงวันที่ ๑๒ กรกฎาคม ๒๕๓๑ สรุปได้ว่า

๑. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีอำนาจตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การตลาดเพื่อเกษตรกร พ.ศ.๒๕๑๗ ในฐานะผู้รักษาการตามมาตรา ๓๓ ในฐานะกำกับโดยทั่วไปตามมาตรา ๒๕ และในฐานะประธานกรรมการ อ.ต.ก.ตามมาตรา ๑๒ ดังนั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์จึงมีอำนาจกำกับการบริหารของรัฐบาลกิจของกระทรวง และย่อมมีอำนาจสั่งให้รัฐบาลกิจปฏิบัติตามนโยบายของรัฐมนตรีฯได้ การที่ผู้อำนวยการ อ.ต.ก.กระทำโดยฝ่าฝืนคำสั่งของรัฐมนตรีฯดังกล่าว การกระทำของผู้อำนวยการ อ.ต.ก.จึงไม่ชอบ

(๒) ออกข้อบังคับต่าง ๆ เกี่ยวกับการปฏิบัติงานและการเงินของ อ.ต.ก.โดยอนุมัติของรัฐมนตรี

(๓) ออกข้อบังคับว่าด้วยการบรรจุ การแต่งตั้ง การเลื่อน ลดและตัดเงินเดือนหรือค่าจ้าง การถอดถอน ระเบียบวินัย การสอบสวน การลงโทษพนักงานและลูกจ้าง

(๔) ออกข้อบังคับว่าด้วยจำนวนอัตราตำแหน่ง อัตราเงินเดือน ค่าจ้างค่าพาหนะ เบี้ยเลี้ยง ค่าเช่าบ้านหรือที่พัก ค่าทดแทนและเงินอื่น ๆ ที่ควรจ่าย ทั้งนี้โดยอนุมัติของรัฐมนตรี

(๕) กำหนดอัตราเงินเดือนของผู้อำนวยการและรองผู้อำนวยการโดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรี

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๒๕ รัฐมนตรีมีอำนาจกำกับโดยทั่วไปซึ่งกิจการของ อ.ต.ก.และเพื่อประโยชน์ในการนี้จะเรียกประธานกรรมการ กรรมการ ผู้อำนวยการ รองผู้อำนวยการ พนักงานและลูกจ้าง มาชี้แจงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นหรือให้ทำรายงานอื่นก็ได้

มาตรา ๓๓ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์รักษาการตามพระราชกฤษฎีกานี้

ข้อ ๒๑ วินัยซึ่งพนักงานหรือลูกจ้างต้องรักษา มีดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๙) ต้องสุภาพเรียบร้อยเชื่อฟัง และไม่แสดงความกระด้างกระเดื่องต่อผู้บังคับบัญชา ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาซึ่งสั่งในกิจการของ อ.ต.ก. โดยชอบ ในการปฏิบัติกิจการ อ.ต.ก. ห้ามมิให้กระทำการข้ามผู้บังคับบัญชาเหนือตน เว้นแต่ผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปสั่งให้กระทำหรือได้รับอนุญาตเป็นพิเศษเป็นครั้งคราว

ฯลฯ

ฯลฯ

๒. การยกเลิกคำสั่งนั้น เป็นอำนาจบริหารทั่วไป ผู้มีอำนาจออกคำสั่งใด ๆ ย่อมมีอำนาจยกเลิกคำสั่งนั้น ๆ ได้ อ.ต.ก.บริหารโดยคณะกรรมการ อ.ต.ก. แม้คณะกรรมการ อ.ต.ก.จะมอบอำนาจบริหารให้ผู้อำนวยการ อ.ต.ก. แต่คณะกรรมการ อ.ต.ก.ก็ย่อมมีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้อำนวยการ อ.ต.ก.ดำเนินการตามคำสั่งของคณะกรรมการ อ.ต.ก.ได้ ดังนั้น ตามปัญหา ผู้มีอำนาจออกคำสั่งดังกล่าวก็ย่อมมีอำนาจยกเลิกคำสั่งได้

คณะกรรมการกฤษฎีกา อ.ต.ก.ในการประชุมครั้งที่ ๕/๒๕๓๑ เมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๓๑ เห็นว่า ข้อเท็จจริงในเรื่องนี้มีแนวโน้มให้รับฟังได้ว่าคำสั่งที่เป็นปัญหานี้ นายคณินได้ลงนามก่อนที่จะได้รับทราบบันทึกสั่งการของรัฐมนตรีว่าการปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติตามความเห็นของกรมอัยการในประเด็นที่จะยกเลิกคำสั่งดังกล่าวควรพิจารณาให้รอบคอบ สมควรหาข้อเท็จจริงไปยังคณะกรรมการกฤษฎีกา คณะกรรมการอ.ต.ก.จึงมีมติในการประชุมครั้งที่ ๑๒/๒๕๓๑ เมื่อวันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๓๑ ให้ อ.ต.ก.ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาวินิจฉัยปัญหาว่า ผลของคำสั่งที่ ๗๖/๒๕๓๑ จะชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ประการใด และ อ.ต.ก. สามารถจะยกเลิกคำสั่งดังกล่าวได้หรือไม่ เพื่อ อ.ต.ก.จะได้ถือเป็นแนวทางปฏิบัติต่อไป

ในการพิจารณาปัญหาที่ขอหารือมานี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้รับฟังคำชี้แจงเพิ่มเติมจากผู้แทน อ.ต.ก.สรุปความได้จากการสอบสวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงทำให้เป็นที่เชื่อได้ว่า ผู้อำนวยการ อ.ต.ก. (นายคณิน บุญสุวรรณ) ได้ลงนามในคำสั่ง ที่ ๗๖/๒๕๓๑ เรื่อง แต่งตั้งพนักงาน ลงวันที่ ๑๒ พฤษภาคม ๒๕๓๑ ไปแล้ว ก่อนที่จะได้รับทราบบันทึกสั่งการของรัฐมนตรีว่าการตามบันทึก ด่วนที่สุด ที่ กษ ๐๑๐๐/๙๔๔ ลงวันที่ ๑๒ พฤษภาคม ๒๕๓๑ ซึ่งสั่งการให้ผู้อำนวยการ อ.ต.ก.ระงับการบรรจุ แต่งตั้ง โยกย้าย เลื่อนระดับตำแหน่งพนักงานและลูกจ้างของ อ.ต.ก.ไว้ก่อน จนกว่าจะมีการประชุมคณะกรรมการ อ.ต.ก.ประจำเดือนพฤษภาคม ๒๕๓๑ โดยมีรายละเอียดของข้อเท็จจริงว่าบันทึกสั่งการของรัฐมนตรีว่าการตามบันทึก ด่วนที่สุด ที่ กษ ๐๑๐๐/๙๔๔ ลงวันที่ ๑๒ พฤษภาคม ๒๕๓๑ ส่งมาถึง อ.ต.ก.โดยเจ้าหน้าที่ของ อ.ต.ก.ได้ลงรับไว้เมื่อเวลา ๑๕.๔๐ น. เนื่องจากเห็นว่าเป็นเรื่องด่วนที่สุด เจ้าหน้าที่จึงได้เสนอบันทึกสั่งการของรัฐมนตรีต่อหัวหน้ากองกลางเมื่อเวลา ๑๖.๐๕ น. เพื่อเสนอให้ผู้อำนวยการ อ.ต.ก.ทราบต่อไป ซึ่งเลขานุการผู้อำนวยการ อ.ต.ก.ได้ลงนามรับทราบบันทึกสั่งการดังกล่าวเมื่อเวลา ๑๖.๒๕ น. และจะนำเสนอผู้อำนวยการ อ.ต.ก.เมื่อใดไม่ทราบ แต่เมื่อเวลา ๑๗.๓๐ น. ผู้อำนวยการ อ.ต.ก.ได้เรียกหัวหน้าฝ่ายบริหารไปพบเพื่อให้ลงนามรับทราบบันทึกสั่งการของรัฐมนตรีฯ หัวหน้าฝ่ายบริหารได้ปฏิเสธที่จะลงนามรับทราบโดยมีเหตุผลว่าเป็นเรื่องด่วนที่สุดถึงผู้อำนวยการ อ.ต.ก. และเรื่องได้เสนอมาถึงผู้อำนวยการ อ.ต.ก.แล้ว ไม่มีความจำเป็นที่หัวหน้าฝ่ายบริหารจะต้องลงนามรับทราบ แต่ผู้อำนวยการ อ.ต.ก.(นายคณิน บุญสุวรรณ) ได้ลงนามรับทราบบันทึกสั่งการของรัฐมนตรีฯเป็นวันที่ ๑๓ พฤษภาคม ๒๕๓๑ ซึ่งไม่ตรงกับความจริง สำหรับคำสั่งที่ ๗๖/๒๕๓๑ นั้น นางสาวกิตติยา เกียรติวี หัวหน้างานการประชุมกองกลางได้ให้ถ้อยคำไว้ เมื่อวันที่ ๑๒ พฤษภาคม ๒๕๓๑ เวลาประมาณ ๑๑.๐๐ น.เศษ ได้เป็นคนพิมพ์ร่างคำสั่งที่ ๗๖/๒๕๓๑ ตามคำขอของนายไพบูลย์ สุขพัฒน์นิกุล หัวหน้ากองกลาง ซึ่งพิมพ์เสร็จและส่งมอบให้นายไพบูลย์ไปเมื่อเวลาประมาณ

๑๓.๐๐ น.เศษ ต่อมา เมื่อเวลาประมาณ ๑๖.๐๐ น. นายไพบูลย์ฯ ได้ขอให้พิมพ์กระดาดไขคัตสำเนาคำสั่งที่ ๗๖/๒๕๓๑ เพื่อจะได้เวียนให้กองและหน่วยงานต่าง ๆ ทราบ ซึ่งก็ได้พิมพ์จนเสร็จและส่งมอบให้นายไพบูลย์ฯ ไปเมื่อเวลาประมาณ ๑๖.๓๐ น.เศษ แสดงว่าผู้อำนวยการ อ.ต.ก. (นายคณิน บุญสุวรรณ) ได้ลงนามในคำสั่งที่ ๗๖/๒๕๓๑ แล้วก่อนเวลา ๑๖.๐๐ น. ของวันที่ ๑๒ พฤษภาคม ๒๕๓๑ และเป็นเวลาก่อนจะทราบบันทึกสั่งการของรัฐมนตรีฯ ด้วย อ.ต.ก.มีความเห็นว่า เมื่อยังไม่มีคำสั่งให้พนักงานและลูกจ้างของ อ.ต.ก.ทราบ และเมื่อได้ทราบบันทึกสั่งการของรัฐมนตรีฯ ผู้อำนวยการ อ.ต.ก.น่าจะระงับการแต่งตั้งพนักงานและลูกจ้างตามคำสั่งไว้ก่อน ซึ่งเป็นสิ่งที่สามารถทำได้แต่กลับไม่ทำ เมื่อเป็นเช่นนี้ อ.ต.ก.จึงมีปัญหว่า ผลของคำสั่งที่ ๗๖/๒๕๓๑ จะชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เพียงใด และคณะกรรมการ อ.ต.ก. หรือผู้อำนวยการ อ.ต.ก.คนใหม่จะสามารถยกเลิกคำสั่งดังกล่าวได้หรือไม่ จึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นในปัญหาดังกล่าวเพื่อ อ.ต.ก.จะได้ถือปฏิบัติต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้พิจารณาปัญหาที่ขอหารือมาประกอบกับคำชี้แจงเพิ่มเติมของผู้แทน อ.ต.ก.แล้ว มีความเห็นว่า สำหรับปัญหาที่หารือว่าคำสั่งองค์การตลาดเพื่อเกษตรกร ที่ ๗๖/๒๕๓๑ เรื่องแต่งตั้งพนักงานลงวันที่ ๑๒ พฤษภาคม ๒๕๓๑ จะชอบด้วยกฎหมายหรือไม่นั้น เมื่อพิจารณาพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การตลาดเพื่อเกษตรกร พ.ศ. ๒๕๑๗ แล้ว จะเห็นได้ว่า มาตรา ๒๐^๖ ได้บัญญัติให้ผู้อำนวยการ อ.ต.ก.มีฐานะเป็นผู้บริหารกิจการของ อ.ต.ก.ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ข้อบังคับระเบียบ และนโยบายที่คณะกรรมการ อ.ต.ก.กำหนด และมีอำนาจบังคับบัญชาพนักงานและลูกจ้าง และในการจัดการและดำเนินกิจการของ อ.ต.ก. ผู้อำนวยการ อ.ต.ก.จะต้องรับผิดชอบต่อคณะกรรมการ อ.ต.ก. และมาตรา ๒๑^๗ ได้บัญญัติให้ผู้อำนวยการ อ.ต.ก.มีอำนาจบรรจุ แต่งตั้ง ถอดถอน เลื่อนขั้น เลื่อนเงินเดือนและค่าจ้าง ตลอดจนลงโทษทางวินัยแก่พนักงานและลูกจ้าง แต่ทั้งนี้ ต้องเป็นไปตามข้อบังคับที่คณะกรรมการ อ.ต.ก.กำหนดไว้ และถ้าเป็นกรณีของพนักงานตำแหน่งตั้งแต่หัวหน้าฝ่ายหรือเทียบเท่าขึ้นไปจะต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการ

^๖มาตรา ๒๐ ผู้อำนวยการเป็นผู้บริหารกิจการของ อ.ต.ก.ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ข้อบังคับ ระเบียบ และนโยบายที่คณะกรรมการกำหนด และมีอำนาจบังคับบัญชาพนักงานและลูกจ้าง
 ผู้อำนวยการต้องรับผิดชอบต่อคณะกรรมการในการจัดการและดำเนินกิจการของ อ.ต.ก.
 ให้รองผู้อำนวยการมีอำนาจและหน้าที่ดำเนินกิจการของ อ.ต.ก.ตามที่ผู้อำนวยการมอบหมาย

^๗มาตรา ๒๑ ผู้อำนวยการมีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้ด้วย คือ

(๑) บรรจุ แต่งตั้ง ถอดถอน เลื่อนขั้น เลื่อนเงินเดือนและค่าจ้าง ตลอดจนลงโทษทางวินัยแก่พนักงานและลูกจ้าง ทั้งนี้ ต้องเป็นไปตามข้อบังคับที่คณะกรรมการกำหนดไว้ แต่ถ้าพนักงานตำแหน่งตั้งแต่หัวหน้าฝ่ายหรือเทียบเท่าขึ้นไปต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการ

(๒) วางระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติกิจการของ อ.ต.ก.โดยไม่ขัดหรือแย้งกับนโยบายข้อบังคับ และระเบียบที่คณะกรรมการกำหนดไว้

อ.ต.ก.ด้วย ความในมาตรา ๒๑ แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวได้นำมากำหนดไว้ในข้อ ๕^๙ ข้อ ๖^๙ และข้อ ๗^{๑๐} ของข้อบังคับองค์การตลาดเพื่อเกษตรกร ฉบับที่ ๒ (พ.ศ.๒๕๑๘)^๑ ด้วย เช่นเดียวกัน คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้พิจารณารายละเอียดของคำสั่งที่ ๗๖/๒๕๓๑ เรื่อง แต่งตั้งพนักงาน ลงวันที่ ๑๒ พฤษภาคม ๒๕๓๑ แล้ว ปรากฏว่าเป็นการแต่งตั้งและเลื่อนตำแหน่งพนักงานให้ดำรงตำแหน่งไม่สูงกว่าตำแหน่งหัวหน้ากอง ซึ่งอยู่ในอำนาจของผู้บัญชาการ อ.ต.ก.ที่จะกระทำได้โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการ อ.ต.ก. ตามนัยมาตรา ๒๑ แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การตลาดเพื่อเกษตรกร พ.ศ.๒๕๑๗ และข้อ ๕ ของข้อบังคับองค์การตลาดเพื่อเกษตรกร ฉบับที่ ๒ (พ.ศ.๒๕๑๘)^๑ ฉะนั้น คำสั่งที่ ๗๖/๒๕๓๑ เรื่อง แต่งตั้งพนักงาน ลงวันที่ ๑๒ พฤษภาคม ๒๕๓๑ จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายและมีผลใช้ได้

สำหรับปัญหาที่หาหรือว่า อ.ต.ก.จะสามารถยกเลิกคำสั่งที่ ๗๖/๒๕๓๑ ของผู้บัญชาการ อ.ต.ก.ได้หรือไม่นั้น ผู้แทน อ.ต.ก.ชี้แจงเพิ่มเติม คำว่า "อ.ต.ก."ในที่นี้มุ่งหมายถึง คณะกรรมการ อ.ต.ก. และผู้บัญชาการ อ.ต.ก. ปัญหาจึงมีว่า คณะกรรมการ อ.ต.ก.ก็ดี ผู้บัญชาการ อ.ต.ก.ก็ดี จะสามารถยกเลิกคำสั่งที่ ๗๖/๒๕๓๑ ที่ผู้บัญชาการ อ.ต.ก.สั่งไปแล้วได้หรือไม่ เมื่อพิจารณาพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การตลาดเพื่อเกษตรกร พ.ศ.๒๕๑๗ แล้ว ปรากฏว่า มาตรา ๑๖^{๑๑} ได้บัญญัติให้คณะกรรมการ อ.ต.ก.มีอำนาจหน้าที่วางนโยบายและควบคุมดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการของ อ.ต.ก. และให้มีอำนาจหน้าที่ออกข้อบังคับว่าด้วยการบรรจุ การแต่งตั้ง การเลื่อน ลดและตัดเงินเดือน หรือค่าจ้าง การถอดถอน ระเบียบวินัย การสอบสวน การลงโทษพนักงานและลูกจ้างด้วย และคณะกรรมการ อ.ต.ก.ก็ได้ออกข้อบังคับว่าด้วยการดังกล่าวแล้ว ซึ่งตามข้อบังคับองค์การตลาดเพื่อเกษตรกร ฉบับที่ ๒ (พ.ศ.๒๕๑๘)^๑ กำหนดให้ผู้บัญชาการ อ.ต.ก.มีอำนาจบรรจุและแต่งตั้งหรือเลื่อนตำแหน่งพนักงานหรือลูกจ้างให้ดำรงตำแหน่งไม่สูงกว่าหัวหน้ากองได้ทุกตำแหน่งภายในจำนวนอัตราตำแหน่งที่คณะกรรมการ อ.ต.ก. กำหนด โดยการสอบแข่งขัน สอบคัดเลือกหรือคัดเลือกตามที่ผู้บัญชาการ อ.ต.ก.เห็นสมควร สำหรับคำสั่งที่ ๗๖/๒๕๓๑ เป็นคำสั่งที่ผู้บัญชาการ อ.ต.ก.ได้สั่งแต่งตั้งและเลื่อนตำแหน่งพนักงานตามอำนาจที่ไว้ในข้อบังคับดังกล่าว จึงเป็นคำสั่งที่มีผลใช้ได้ดังกล่าวแล้วข้างต้น แม้ว่า

“ข้อ ๕ ผู้บัญชาการมีอำนาจบรรจุและแต่งตั้ง หรือเลื่อนตำแหน่งพนักงานหรือลูกจ้างให้ดำรงตำแหน่งซึ่งไม่สูงกว่าหัวหน้ากองได้ทุกตำแหน่งภายในจำนวนอัตราตำแหน่งที่คณะกรรมการกำหนด ทั้งนี้ โดยการสอบแข่งขัน สอบคัดเลือก หรือคัดเลือก ตามที่ผู้บัญชาการเห็นสมควร

“ข้อ ๖ ในการบรรจุและแต่งตั้งพนักงานตำแหน่งหัวหน้าฝ่ายขึ้นไปให้ผู้บัญชาการพิจารณาผู้ที่มีคุณวุฒิ ความสามารถ ความชัดเจน และความเหมาะสมแก่ตำแหน่งเสนอขอรับความเห็นชอบของคณะกรรมการก่อน เมื่อได้รับความเห็นชอบแล้ว ผู้บัญชาการจึงสั่งได้

“ข้อ ๗ ในกรณีเลื่อนตำแหน่งพนักงานหรือลูกจ้างนั้น ให้พิจารณาถึงคุณวุฒิความสามารถ การริเริ่ม ความอุตสาหะ ความรับผิดชอบ สมรรถภาพในการปฏิบัติงาน และความเหมาะสมแก่ตำแหน่งด้วย

ถ้าเป็นการเลื่อนขึ้นดำรงตำแหน่งหัวหน้าฝ่ายขึ้นไป ให้ผู้บัญชาการเสนอขอรับความเห็นชอบของคณะกรรมการก่อน เมื่อได้รับความเห็นชอบแล้ว ผู้บัญชาการจึงสั่งได้

“โปรดดูเชิงอรรถที่ (๒)

คณะกรรมการ อ.ต.ก.จะมีอำนาจและหน้าที่ตามมาตรา ๑๖^{๑๒} แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การ ตลาดเพื่อเกษตรกรพ.ศ.๒๕๑๗ ในอันที่จะวางนโยบายและควบคุมดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการของ อ.ต.ก. แต่เมื่อคณะกรรมการ อ.ต.ก.ได้ออกข้อบังคับตามความในมาตราดังกล่าวให้อำนาจแก่ ผู้อำนวยการ อ.ต.ก. ในการบรรจุ แต่งตั้ง และเลื่อนตำแหน่งพนักงานและลูกจ้างให้ดำรงตำแหน่ง ไม่สูงกว่าหัวหน้ากองแล้ว และในการออกข้อบังคับดังกล่าว คณะกรรมการ อ.ต.ก.ก็มิได้สงวน อำนาจในอันที่จะเปลี่ยนแปลงแก้ไขคำสั่งของผู้อำนวยการ อ.ต.ก.ที่ได้ส่งไปตามมาตรา ๒๑ (๑) ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการ อ.ต.ก.ประสงค์ได้ เมื่อเป็นเช่นนี้ คณะกรรมการ อ.ต.ก.จึงไม่มี อำนาจที่จะยกเลิกคำสั่งที่ผู้อำนวยการ อ.ต.ก.ได้ส่งไปตามอำนาจที่กำหนดไว้ได้

ในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจของผู้อำนวยการ อ.ต.ก.นั้น เมื่อมาตรา ๒๑ (๑) และ ข้อบังคับข้อ ๕ ได้ให้อำนาจผู้อำนวยการ อ.ต.ก.ที่จะสั่งแต่งตั้งและเลื่อนตำแหน่งพนักงานและ ลูกจ้างให้ดำรงตำแหน่งซึ่งไม่สูงกว่าหัวหน้ากองได้ และถ้าผู้อำนวยการ อ.ต.ก.ได้ออกคำสั่งแต่งตั้ง หรือเลื่อนตำแหน่งพนักงานและลูกจ้างไปแล้ว ถ้าคำสั่งนั้นยังไม่มีผลใช้บังคับ เช่น ยังไม่ถึงวันที่ กำหนดให้เป็นวันใช้บังคับคำสั่งดังกล่าว ผู้อำนวยการ อ.ต.ก. ย่อมมีอำนาจยกเลิกคำสั่งที่ยังไม่มี ผลใช้บังคับได้ แต่ถ้าคำสั่งนั้นมีผลใช้บังคับแล้ว ผู้อำนวยการ อ.ต.ก.ไม่สามารถจะยกเลิกคำสั่งนั้น ได้ เพราะคำสั่งที่มีผลใช้บังคับแล้วย่อมก่อให้เกิดสถานภาพ สิทธิ หรืออำนาจหน้าที่แก่พนักงานผู้ ได้รับแต่งตั้งหรือเลื่อนตำแหน่ง ผู้มีอำนาจออกคำสั่งจึงไม่อาจยกเลิกคำสั่งซึ่งมีผลเป็นการยกเลิก สถานภาพ สิทธิ หรืออำนาจหน้าที่เสียได้ เว้นแต่จะได้ออกคำสั่งใหม่เพื่อเปลี่ยนแปลงแก้ไขคำสั่ง เดิม และการออกคำสั่งใหม่จะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่า ด้วยการบริหารงานบุคคลของหน่วยงานนั้น

สำหรับคำสั่งที่ ๗๖/๒๕๓๑ ตามที่หาหรือมา เป็นคำสั่งแต่งตั้งและเลื่อนตำแหน่ง พนักงานตามข้อ ๕ ^{๑๓}ของข้อบังคับองค์การตลาดเพื่อเกษตรกร ฉบับที่ ๒(พ.ศ.๒๕๑๘)ฯ ซึ่งออก ตามมาตรา ๑๖(๗)^{๑๔} แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การตลาดเพื่อเกษตรกร พ.ศ.๒๕๑๗ จึง เป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย หากมีผลใช้บังคับแล้วย่อมจะก่อให้เกิดสถานภาพ สิทธิหรืออำนาจ หน้าที่แก่พนักงานผู้ได้รับแต่งตั้งหรือเลื่อนตำแหน่งไปแล้ว จากเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ผู้อำนวยการ อ.ต.ก.จึงไม่อาจยกเลิกคำสั่งดังกล่าวโดยไม่มีคำสั่งใหม่มาใช้บังคับแทนในส่วนที่ เกี่ยวกับพนักงานเหล่านั้นได้

อนึ่ง เห็นสมควรกล่าวเพิ่มเติมไว้ด้วยว่า อำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวง เกษตรและสหกรณ์ในส่วนที่เกี่ยวกับ อ.ต.ก.นั้น พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การตลาดเพื่อ เกษตรกร พ.ศ.๒๕๑๗ มิได้ให้อำนาจรัฐมนตรีที่จะยับยั้งการกระทำใด ๆ ที่ขัดต่อนโยบายรัฐบาล หรือมติคณะรัฐมนตรีเหมือนดังเช่นพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งรัฐวิสาหกิจบางแห่ง เช่นมาตรา ๑๒^{๑๕}

^{๑๒}โปรดดูเชิงอรรถที่ (๒)

^{๑๓}โปรดดูเชิงอรรถที่ (๘)

^{๑๔}โปรดดูเชิงอรรถที่ (๒)

^{๑๕}มาตรา ๑๒ รัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ และเพื่อประโยชน์ในการนี้ รัฐมนตรีมีอำนาจเรียกประธานกรรมการ กรรมการ ผู้อำนวยการ

แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ พ.ศ.๒๕๑๙ มาตรา ๑๑^{๖๖} แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การเหมืองแร่ในทะเล พ.ศ.๒๕๑๘ และมาตรา ๑๑^{๖๗} แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ.๒๕๒๐ ฉะนั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์จึงไม่มีอำนาจยับยั้งคำสั่งแต่งตั้งหรือเลื่อนตำแหน่งพนักงานของผู้บัญชาการ อ.ต.ก. แต่ถ้ารัฐมนตรีเห็นว่า ในการกำกับดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการของ อ.ต.ก.จำเป็นที่รัฐมนตรีจะต้องมีอำนาจสั่งให้ อ.ต.ก.กระทำการหรือยับยั้งการกระทำใด ๆ ของ อ.ต.ก.เพื่อให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลหรือมติของคณะรัฐมนตรีได้ ก็ควรดำเนินการแก้ไขมาตรา ๒๕ แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การตลาดเพื่อเกษตรกร พ.ศ.๒๕๑๗ เพื่อให้รัฐมนตรีฯ มีอำนาจดังกล่าวมาข้างต้นได้ ดังเช่นที่ได้เคยมีการแก้ไขพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ.๒๕๔๔ เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๐๒ พระราชบัญญัติการทำเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ.๒๕๔๔ เมื่อปี พ.ศ.๒๕๐๒ หรือการแก้ไขพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การฟอกหนัง พ.ศ.๒๕๔๔ เมื่อปี พ.ศ.๒๕๒๑ พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การแบดเตอร์ พ.ศ.๒๕๔๔ เมื่อปี พ.ศ.๒๕๒๑ หรือพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การทอผ้า พ.ศ.๒๕๔๔ เมื่อปี พ.ศ.๒๕๒๑ เป็นต้น

(ลงชื่อ) วัฒนา รัตนวิจิตร

(นายวัฒนา รัตนวิจิตร)

รองเลขาธิการ ฯ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ตุลาคม ๒๕๓๒

พนักงานหรือลูกจ้าง มาชี้แจงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็น หรือให้ทำรายงานอื่น สั่งให้กระทำหรือยับยั้งการกระทำใด ๆ เพื่อให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลและมติคณะรัฐมนตรี ตลอดจนมีอำนาจที่จะสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับการดำเนินกิจการ

^{๖๖}มาตรา ๑๑ รัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่กำกับโดยทั่วไปซึ่งกิจการของ อ.ม.ท. และเพื่อประโยชน์ในการนี้ให้มีอำนาจเรียกประธานกรรมการ รองประธานกรรมการ กรรมการ ผู้บัญชาการหรือพนักงาน มาชี้แจงข้อเท็จจริง แสดงความคิดเห็น ทำรายงานอื่น สั่งให้กระทำหรือยับยั้งการกระทำใด ๆ เพื่อให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลหรือมติคณะรัฐมนตรี ตลอดจนมีอำนาจที่จะสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับการดำเนินกิจการได้

^{๖๗}มาตรา ๑๑ รัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่กำกับโดยทั่วไปซึ่งกิจการของ อ.ส.ม.ท. และเพื่อประโยชน์ในการนี้ รัฐมนตรีมีอำนาจเรียกประธานกรรมการ ยื่น สั่งให้กระทำหรือยับยั้งการกระทำใด ๆ เพื่อให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลหรือมติคณะรัฐมนตรี ตลอดจนมีอำนาจที่จะสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับการดำเนินกิจการได้