

เรื่องเสร็จที่ ๔๗๐-๔๗๒/๒๕๓๖ และ

เรื่องเสร็จที่ ๔๘๕/๒๕๓๖

บันทึก

เรื่อง การมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนตามมาตรา ๓๘ (๕) และ (๗)

แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔

กระทรวงศึกษาธิการได้มีหนังสือ ที่ ศธ ๐๒๐๒/๒๕๐๗๗ ลงวันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๓๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ตามที่มาตรา ๓๘ (๕) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ บัญญัติให้ ปลัดกระทรวงอาจมอบอำนาจให้รองปลัดกระทรวง ผู้ช่วยปลัดกระทรวง อธิบดี หรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่า หรือผู้ว่าราชการจังหวัด ปฏิบัติราชการแทนได้นั้น กระทรวงศึกษาธิการประสงค์จะมอบอำนาจของปลัดกระทรวงศึกษาธิการให้ผู้ตรวจราชการกระทรวงศึกษาธิการ (ผู้ตรวจราชการ ๑๐) ปฏิบัติราชการแทน แต่มีปัญหาว่า คำว่า “หรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่า” ตามนัยมาตรา ๓๘ (๕) จะหมายความรวมถึงตำแหน่งผู้ตรวจราชการกระทรวง (ผู้ตรวจราชการ ๑๐) ด้วยหรือไม่ กระทรวงศึกษาธิการจึงหารือว่า หากปลัดกระทรวงศึกษาธิการจะมอบอำนาจให้ผู้ตรวจราชการกระทรวงศึกษาธิการปฏิบัติราชการแทนจะเป็นการชอบด้วยมาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ หรือไม่

กรมโยธาธิการได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๔๐๑/๑๓๑๐๓ ลงวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๓๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า อธิบดีกรมโยธาธิการมีความประสงค์จะมอบอำนาจให้นายช่างใหญ่ (วิศวกรโยธา ๙) และสถาปนิกใหญ่ (สถาปนิก ๙ ผู้เชี่ยวชาญพิเศษด้านให้คำปรึกษางานสถาปัตยกรรม) ปฏิบัติราชการแทนแต่มาตรา ๓๘ (๗) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ บัญญัติว่า “อธิบดีหรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่าอาจมอบอำนาจให้รองอธิบดี ผู้ช่วยอธิบดีผู้อำนวยการกอง หัวหน้ากอง หัวหน้าส่วนราชการตามมาตรา ๓๑ วรรคสอง หรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่า หรือผู้ว่าราชการจังหวัด” โดยไม่ได้กล่าวถึงตำแหน่งนายช่างใหญ่และสถาปนิกใหญ่ กรมโยธาธิการจึงหารือว่า ตำแหน่งนายช่างใหญ่และสถาปนิกใหญ่เป็นตำแหน่งที่อธิบดีจะมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนตามมาตรา ๓๘ (๗) ได้หรือไม่

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้มีหนังสือ ที่ กษ ๐๒๐๒/๔๒๕๐๖ ลงวันที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๓๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ตามที่มาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ได้กำหนดให้กระทรวงนอกจากมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวง รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง แล้ว ให้มีปลัดกระทรวงคนหนึ่ง พร้อมทั้งกำหนดอำนาจหน้าที่ของปลัดกระทรวง โดยให้มีรองปลัดกระทรวง ผู้ช่วยปลัดกระทรวง และผู้ดำรงตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นในสำนักงานปลัดกระทรวงมีอำนาจหน้าที่ตามที่ปลัดกระทรวง

กำหนดหรือมอบหมาย และมาตรา ๓๘ (๕) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้บัญญัติให้ “ปลัดกระทรวงอาจมอบอำนาจให้รองปลัดกระทรวงผู้ช่วยปลัดกระทรวง อธิบดี หรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่า หรือผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการแทนได้นั้น” กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ขอหารือว่า ตำแหน่งที่เทียบเท่ากับรองปลัดกระทรวง ผู้ช่วยปลัดกระทรวง และอธิบดี หมายถึงตำแหน่งใดบ้าง และปลัดกระทรวงจะมอบอำนาจให้ผู้ตรวจราชการกระทรวงซึ่งเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ ระดับ ๙ หรือระดับ ๑๐ เป็นผู้ปฏิบัติราชการแทนตามมาตรา ๓๘ (๕) ได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยรับฟังคำชี้แจงของผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี และสำนักงาน ก.พ.) ผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ (สำนักงานปลัดกระทรวง) ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมโยธาธิการ) และผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (สำนักงานปลัดกระทรวง) แล้วเห็นว่า ปัญหาตามข้อหารือทั้งสามกรณีนี้มีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า ผู้ตรวจราชการกระทรวงเป็นผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่ารองปลัดกระทรวง ผู้ช่วยปลัดกระทรวง หรืออธิบดีหรือไม่ และปลัดกระทรวงจะมอบอำนาจให้ผู้ตรวจราชการกระทรวงปฏิบัติราชการแทนตามมาตรา ๓๘ (๕)^๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ได้หรือไม่

^๑มาตรา ๓๘ อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการหรือการดำเนินการอื่น ที่ผู้ดำรงตำแหน่งใดจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งใด หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ถ้ากฎหมายระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งนั้น หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นมีได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่นหรือมิได้ห้ามเรื่องการมอบอำนาจไว้ ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นอาจมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทนได้ ดังต่อไปนี้

- (๑) นายกรัฐมนตรีอาจมอบอำนาจให้รองนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี
- (๒) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอาจมอบอำนาจให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง ปลัดกระทรวง อธิบดี หรือหัวหน้าส่วนราชการซึ่งดำรงตำแหน่งเทียบเท่าหรือผู้ว่าราชการจังหวัด
- (๓) รัฐมนตรีว่าการทบวงอาจมอบอำนาจให้รัฐมนตรีช่วยว่าการทบวง ปลัดทบวง อธิบดี หรือหัวหน้าส่วนราชการซึ่งดำรงตำแหน่งเทียบเท่า หรือผู้ว่าราชการจังหวัด
- (๔) ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีอาจมอบอำนาจให้รองปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีผู้ช่วยปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี อธิบดี หรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่า หรือผู้ว่าราชการจังหวัด
- (๕) ปลัดกระทรวงอาจมอบอำนาจให้รองปลัดกระทรวง ผู้ช่วยปลัดกระทรวง อธิบดี หรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่า หรือผู้ว่าราชการจังหวัด
- (๖) ปลัดทบวงอาจมอบอำนาจให้รองปลัดทบวง ผู้ช่วยปลัดทบวง อธิบดี หรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่า หรือผู้ว่าราชการจังหวัด
- (๗) อธิบดีหรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่าอาจมอบอำนาจให้รองอธิบดีผู้ช่วยอธิบดี ผู้อำนวยการกอง หัวหน้ากอง หัวหน้าส่วนราชการตามมาตรา ๓๑ วรรคสอง หรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่า หรือผู้ว่าราชการจังหวัด
- (๘) ผู้อำนวยการกอง หัวหน้ากอง หัวหน้าส่วนราชการตามมาตรา ๓๑วรรคสอง หรือผู้ดำรง

และนายช่างใหญ่ (วิศวกรโยธา ๙) และสถาปนิกใหญ่ (สถาปนิก ๙) เป็นผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่ารองอธิบดี หรือผู้ช่วยอธิบดีหรือไม่ และอธิบดีกรมโยธาธิการจะมอบอำนาจให้นายช่างใหญ่หรือสถาปนิกใหญ่ปฏิบัติราชการแทนตามมาตรา ๓๘ (๗) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ได้หรือไม่

เนื่องจากพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔มิได้บัญญัติว่า “ผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่า” หมายถึงผู้ดำรงตำแหน่งใด ในการพิจารณาปัญหาดังกล่าว คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) มีความเห็นว่าการบริหารประเทศจำเป็นต้องมีข้าราชการประเภทต่าง ๆ เป็นผู้ปฏิบัติราชการและต้องกำหนดตำแหน่งให้ข้าราชการแต่ละคนเพื่อแสดงถึงอำนาจหน้าที่ของข้าราชการผู้นั้น โดยเฉพาะตำแหน่งของหัวหน้าหรือผู้บังคับบัญชาสูงสุดของแต่ละหน่วยงาน (กระทรวงทบวง กรม) ซึ่งต้องกำหนดเป็นลำดับแรก ตำแหน่งดังกล่าวได้วิวัฒนาการมาเป็นลำดับตามปริมาณและสภาพของงานหรือราชการ ในปัจจุบันตำแหน่งที่ได้กำหนดให้เป็นตำแหน่งผู้บังคับบัญชาหรือตำแหน่งหลักของกระทรวง ทบวง กรม ได้แก่ ปลัดกระทรวง รองปลัดกระทรวง อธิบดี รองอธิบดี ผู้อำนวยการกอง หัวหน้ากอง สำหรับตำแหน่งผู้ช่วยปลัดกระทรวง หรือผู้ช่วยอธิบดีเป็นตำแหน่งที่กฎหมายไม่บังคับให้ต้องมีทุกกระทรวง ทบวงกรม อาจมีได้ตามหลักการและปริมาณของราชการ

ในระยะ ๖๐ ปีที่ผ่านมา ระบบราชการของประเทศไทยได้พัฒนาก้าวหน้าตลอดมา ประเภท และปริมาณของราชการได้ขยายตัวมาเป็นลำดับ เมื่อประเภทของงานหรือราชการได้เพิ่มมากขึ้น การกำหนดชื่อตำแหน่งเพื่อแสดงถึงอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้ที่มีหน้าที่ปฏิบัติงานหรือราชการที่เพิ่มขึ้นจึงเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงมิได้ ด้วยเหตุนี้จึงมีชื่อตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นแตกต่างไปจากตำแหน่งหลักเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนร้อย ๆ ตำแหน่ง ดังจะเห็นได้จากกฎ ก.พ. ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๙๗ ว่าด้วยการเทียบตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นเช่น ตำแหน่งผู้ช่วยทูตการเกษตร เจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไปเอก เจ้าหน้าที่โปรแกรมคอมพิวเตอร์เอก นายช่างเอก อนามัยจังหวัดเอก นายแพทย์เอก และสถาปนิกเอก ฯลฯ เป็นตำแหน่งเทียบกับตำแหน่งหัวหน้ากอง และตำแหน่งที่ปรึกษากฎหมาย นายแพทย์ใหญ่ ผู้ตรวจราชการกระทรวง (ชั้น ๒) ฯลฯ เป็นตำแหน่งเทียบกับตำแหน่งรองอธิบดี และตำแหน่งที่ปรึกษาฝ่ายวิศวกรรมการเกษตร ฯลฯ เป็นตำแหน่งเทียบกับตำแหน่งอธิบดี เป็นต้น เมื่อปริมาณราชการและจำนวนข้าราชการได้เพิ่มมากขึ้น และได้กำหนดให้มีตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นเพื่อแสดงถึงขอบเขตการปฏิบัติหน้าที่และความรับผิดชอบ ปัญหาที่ติดตามมาก็คือ จะกำหนดการบังคับบัญชาข้าราชการให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นในหน่วยงานที่ตนรับผิดชอบในลักษณะอย่างไร ในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวนั้น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับ พ.ศ. ๒๔๗๖ ฉบับ พ.ศ. ๒๔๗๙ ฉบับ พ.ศ. ๒๔๘๒ ฉบับ พ.ศ. ๒๔๙๕ และฉบับ พ.ศ. ๒๔๙๗ ได้บัญญัติให้มีการเทียบตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นกับตำแหน่งหลักเพื่อประโยชน์

ตำแหน่งเทียบเท่า อาจมอบอำนาจให้ข้าราชการในกองหรือส่วนราชการที่มีฐานะเทียบกองหรือส่วนราชการตามมาตรา ๓๑ วรรคสอง ได้ตามระเบียบที่อธิบดีกำหนด

ในการบังคับบัญชาโดยให้ตราเป็นข้อบังคับหรือกฎ ก.พ. เพื่อเทียบตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นกับตำแหน่งหลัก ตัวอย่างเช่น กฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๕๕ (พ.ศ. ๒๕๐๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๙๗ ว่าด้วยการเทียบตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นในสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงมหาดไทยกำหนดว่า ตำแหน่ง “ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย” เทียบได้กับตำแหน่ง “อธิบดี” หรือ กฎ ก.พ. ฉบับที่ ๓๕ (พ.ศ. ๒๕๙๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๙๗ ว่าด้วยการเทียบตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นในกรมโยธาธิการ กำหนดว่าตำแหน่ง “นายช่างใหญ่” เทียบได้กับตำแหน่ง “รองอธิบดี” เป็นต้น ทั้งนี้ โดยอาศัยเทียบตามชั้นของข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งนั้น ๆ เป็นหลัก

เมื่อได้มีการเทียบตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นกับตำแหน่งหลักเพื่อประโยชน์ในการบังคับบัญชาแล้ว ก็ได้มีการนำคำว่า “ตำแหน่งที่เทียบเท่า” มาใช้ในกฎหมายบางฉบับ เช่น พระราชกฤษฎีกาค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๑๖ ได้ใช้คำว่า “ผู้อำนวยการกองขึ้นไป หรือตำแหน่งที่เทียบเท่า” ในความหมายที่ใช้แทนตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่น โดยไม่จำเป็นต้องระบุชื่อตำแหน่งที่เทียบเท่าผู้อำนวยการกองซึ่งมีจำนวนหลายสิบตำแหน่งไว้ในพระราชกฤษฎีกาให้เป็นข้อความที่ยืดยาว เพียงแต่ใช้คำว่า “ผู้อำนวยการกองขึ้นไป หรือตำแหน่งที่เทียบเท่า” ก็ย่อมเป็นที่เข้าใจได้ว่าหมายถึงตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่กฎ ก.พ. ได้เทียบเท่าตำแหน่งผู้อำนวยการกองขึ้นไป”

ต่อมาเมื่อมีการตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ ขึ้นใช้บังคับแทนพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๙๗ ได้มีการเปลี่ยนระบบโครงสร้างของข้าราชการเสียใหม่เป็นระบบการจำแนกตำแหน่งตามลักษณะงานและจัดตำแหน่งเป็นระดับต่าง ๆ โดยตำแหน่งในระดับเดียวกันเป็นตำแหน่งที่เทียบเท่ากัน เช่น ตำแหน่งตามมาตรา ๓๒(๙)^๖ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนพ.ศ. ๒๕๑๘ คือ “ตำแหน่งรอง

^๖มาตรา ๓๒ ตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญจะมีตำแหน่งใด ระดับใดในสายงานใด อยู่ในส่วนราชการใด จำนวนเท่าใด และต้องใช้ผู้มีคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งอย่างไร ให้เป็นไปตามที่ ก.พ. กำหนด โดยให้คำนึงถึงลักษณะ หน้าที่และความรับผิดชอบ ปริมาณและคุณภาพของงานตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

๑๓๑

๑๓๑

(๙) ตำแหน่งรองอธิบดี หรือตำแหน่งอื่นซึ่งมีหน้าที่ความรับผิดชอบและคุณภาพของงานเทียบได้ระดับเดียวกัน และตำแหน่งซึ่งมีลักษณะงานที่ต้องปฏิบัติโดยผู้เชี่ยวชาญพิเศษหรือผู้ให้คำปรึกษาหรือตรวจแนะนำระดับกระทรวง หรือผู้มีความรู้ความสามารถ และความชำนาญงานเทียบได้ระดับเดียวกัน ให้กำหนดเป็นตำแหน่งระดับ ๙

๑๓๑

๑๓๑

(๑๐) ตำแหน่งอธิบดี หรือตำแหน่งอื่นซึ่งมีหน้าที่ความรับผิดชอบและคุณภาพของงานเทียบได้ระดับเดียวกัน และตำแหน่งที่ต้องปฏิบัติโดยผู้ให้คำปรึกษาหรือตรวจแนะนำชั้นสูงระดับกระทรวง หรือผู้มีความรู้ ความสามารถ และความชำนาญงานเทียบได้ระดับเดียวกัน ให้กำหนดเป็นตำแหน่งระดับ ๑๐

๑๓๑

๑๓๑

อธิบดี หรือตำแหน่งอื่นซึ่งมีหน้าที่ความรับผิดชอบและคุณภาพของงานเทียบได้ระดับเดียวกัน และตำแหน่งซึ่งมีลักษณะงานที่ต้องปฏิบัติโดยผู้เชี่ยวชาญพิเศษหรือผู้ให้คำปรึกษาหรือตรวจแนะนำระดับกระทรวง หรือผู้มีความรู้ความสามารถ และความชำนาญงานเทียบได้ระดับเดียวกัน ให้กำหนดเป็นตำแหน่งระดับ ๙” และตำแหน่งตาม (๑๐)^๓ คือ “ตำแหน่งอธิบดี หรือตำแหน่งอื่นซึ่งมีหน้าที่ความรับผิดชอบและคุณภาพของงานเทียบได้ระดับเดียวกัน และตำแหน่งที่ต้องปฏิบัติโดยผู้ให้คำปรึกษาหรือตรวจแนะนำชั้นสูงระดับกระทรวง หรือผู้มีความรู้ ความสามารถและความชำนาญงานเทียบได้ระดับเดียวกัน ให้กำหนดเป็นตำแหน่งระดับ ๑๐” เป็นต้น จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ ยังคงไว้ซึ่งหลักการให้มีการเทียบตำแหน่งซึ่งมีหน้าที่ความรับผิดชอบและคุณภาพของงานอยู่ในระดับเดียวกันโดยประมาณ เป็นตำแหน่งที่เทียบเท่ากัน และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ก็ยังคงให้มีการเทียบตำแหน่งซึ่งมีหน้าที่ความรับผิดชอบและคุณภาพของงานอยู่ในระดับเดียวกันโดยประมาณ เป็นตำแหน่งที่เทียบเท่ากัน ตัวอย่างเช่น มาตรา ๔๒^๔ กำหนดว่าตำแหน่ง

^๓โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

^๔มาตรา ๔๒ ให้ ก.พ. จัดทำมาตรฐานกำหนดตำแหน่งไว้เป็นบรรทัดฐานในการกำหนดตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญทุกตำแหน่ง โดยจำแนกตำแหน่งเป็นประเภทและสายงานตามลักษณะงาน และจัดตำแหน่งในประเภทเดียวกันและสายงานเดียวกันที่คุณภาพของงานอยู่ในระดับเดียวกันโดยประมาณเป็นกลุ่มเดียวกันและระดับเดียวกัน ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงลักษณะหน้าที่ความรับผิดชอบและคุณภาพของงานตามหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้

๑ล๑

๑ล๑

“(๙) ตำแหน่งระดับ ๙ ได้แก่

(ก) ตำแหน่งสำหรับผู้บริหารระดับสูง ในฐานะรองหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมหรือจังหวัด

(ข) ตำแหน่งสำหรับผู้บริหารระดับสูง ในฐานะผู้ช่วยหัวหน้าส่วนราชการระดับกระทรวงหรือทบวง ผู้ช่วยหัวหน้าส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมและไม่สังกัดกระทรวงหรือทบวงแต่อยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี หรือผู้ช่วยหัวหน้าส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมและมีหัวหน้าส่วนราชการรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี

(ค) ตำแหน่งสำหรับลักษณะงานวิชาชีพเฉพาะหรือลักษณะงานเชี่ยวชาญเฉพาะด้านซึ่งจำเป็นต้องปฏิบัติโดยผู้มีความรู้ ความสามารถ ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์สูงและมีความเชี่ยวชาญและผลงานเป็นที่ยอมรับในวงการด้านนั้น

(ง) ตำแหน่งสำหรับหัวหน้าหน่วยงานที่สูงกว่ากอง ซึ่งมีหน้าที่และความรับผิดชอบในงานหลักตามอำนาจหน้าที่ของกรม และเป็นงานที่มีความหลากหลายความยาก และมีคุณภาพของงานสูงกว่ากอง หรือ

(จ) ตำแหน่งสำหรับผู้ปฏิบัติงาน ซึ่งมีลักษณะงานตรวจและแนะนำการปฏิบัติราชการ หรือลักษณะงานให้คำปรึกษาของส่วนราชการระดับกระทรวง ทบวงหรือลักษณะงานอื่นที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบ ความยาก และคุณภาพของงานเทียบได้ระดับเดียวกัน

(๑๐) ตำแหน่งระดับ ๑๐ ได้แก่

(ก) ตำแหน่งสำหรับผู้บริหารระดับสูง ในฐานะหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมหรือ

ระดับ ๙ ได้แก่ตำแหน่งสำหรับผู้บริหารระดับสูง ในฐานะรองหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมซึ่งหมายถึงตำแหน่งรองอธิบดี ตำแหน่งสำหรับลักษณะงานวิชาชีพเฉพาะหรือลักษณะงานเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ซึ่งจำเป็นต้องปฏิบัติโดยผู้มีความรู้ ความสามารถ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์สูงและมีความเชี่ยวชาญและผลงานเป็นที่ยอมรับในวงการด้านนั้น เช่น ตำแหน่งนายช่างใหญ่หรือสถาปนิกใหญ่ และตำแหน่งสำหรับผู้ปฏิบัติงาน ซึ่งมีลักษณะงาน ตรวจและแนะนำการปฏิบัติราชการ หรือลักษณะงานให้คำปรึกษาของส่วนราชการระดับกระทรวง ทบวง หรือลักษณะงานอื่นที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบ ความยาก และคุณภาพของงานเทียบได้ระดับเดียวกัน เช่น ตำแหน่งผู้ตรวจราชการ ระดับ ๙ ส่วนตำแหน่งระดับ ๑๐ ได้แก่ ตำแหน่งสำหรับผู้บริหารระดับสูง ในฐานะหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมซึ่งหมายถึงตำแหน่งอธิบดี และตำแหน่งสำหรับผู้ปฏิบัติงานซึ่งมีลักษณะงานตรวจแนะนำการปฏิบัติราชการ หรือลักษณะงานให้คำปรึกษาของส่วนราชการระดับกระทรวง ทบวงซึ่งจำเป็นต้องปฏิบัติโดยผู้มีความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องมาแล้วหรือลักษณะงานอื่นที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบ ความยากและคุณภาพของงานเทียบได้ระดับเดียวกัน เช่น ตำแหน่งผู้ตรวจราชการ ระดับ ๑๐ ด้วย

เมื่อพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ยังคงบัญญัติให้มีตำแหน่งปลัดกระทรวงและอธิบดี และมาตรา ๓๒ ของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ และมาตรา ๔๒ ของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ก็ได้บัญญัติความในลักษณะที่เป็นการจัดตำแหน่งที่คุณภาพของงานอยู่ในระดับเดียวกันเป็นตำแหน่งในระดับ ๑๑ หรือระดับ ๑๐ ด้วยกัน จากบทบัญญัติดังกล่าวมาจึงถือได้ว่าความหมายของคำว่า “ตำแหน่งที่เทียบเท่า” มิได้เปลี่ยนแปลงเป็นอย่างอื่นยังคงมีความหมายดังเช่นที่ได้เคยใช้มา กล่าวคือ เมื่อได้กำหนดให้ตำแหน่งปลัดกระทรวงหรืออธิบดีซึ่งเป็นตำแหน่งหลักอยู่ในระดับใด ตำแหน่งอื่นที่กฎหมายได้กำหนดให้อยู่ในระดับเดียวกันก็ต้องถือว่าเป็นตำแหน่งที่เทียบเท่าปลัดกระทรวงหรือ

จังหวัด

(ข) ตำแหน่งสำหรับผู้บริหารระดับสูง ในฐานะรองหัวหน้าส่วนราชการระดับกระทรวงหรือทบวง รองหัวหน้าส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมและไม่สังกัดกระทรวงหรือทบวงแต่อยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี หรือรองหัวหน้าส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมและมีหัวหน้าส่วนราชการรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี

(ค) ตำแหน่งสำหรับลักษณะงานวิชาชีพเฉพาะหรือลักษณะงานเชี่ยวชาญเฉพาะด้านซึ่งจำเป็นต้องปฏิบัติโดยผู้มีความรู้ ความสามารถ ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์สูงมากและมีความเชี่ยวชาญและผลงานเป็นที่ยอมรับในวงการด้านนั้น

(ง) ตำแหน่งสำหรับหัวหน้าส่วนราชการระดับสถานเอกอัครราชทูตหรือเทียบเท่า

(จ) ตำแหน่งสำหรับผู้ปฏิบัติงานซึ่งมีลักษณะงานตรวจและแนะนำการปฏิบัติราชการหรือลักษณะงานให้คำปรึกษาของส่วนราชการระดับกระทรวง ทบวงซึ่งจำเป็นต้องปฏิบัติโดยผู้มีความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องมาแล้วหรือลักษณะงานอื่นที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบ ความยาก และคุณภาพของงานเทียบได้ระดับเดียวกัน

อธิบดี แล้วแต่กรณี

สำหรับพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ได้ใช้ถ้อยคำที่หมายถึงตำแหน่งที่เทียบเท่านี้ในสองลักษณะ คือ ตาม (๒) ของมาตรา ๓๘ ซึ่งบัญญัติว่า “รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอาชญากรรม อธิบดี หรือหัวหน้าส่วนราชการซึ่งดำรงตำแหน่งเทียบเท่า หรือผู้ว่าราชการจังหวัด” และอีกลักษณะหนึ่งตาม (๕) ของมาตรา ๓๘ ซึ่งบัญญัติว่า “ปลัดกระทรวงอาชญากรรม รองปลัดกระทรวง ผู้ช่วยปลัดกระทรวงอธิบดี หรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่า หรือผู้ว่าราชการจังหวัด” ซึ่งแสดงว่า กรณีแรกหมายถึงผู้ดำรงตำแหน่งที่เทียบเท่าปลัดกระทรวงหรืออธิบดี และเป็นหัวหน้าส่วนราชการด้วย ส่วนกรณีหลังย่อหมายถึง ผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่าตำแหน่งดังกล่าวที่ไม่จำเป็นต้องเป็นหัวหน้าส่วนราชการ

การแปลความหมายของคำว่า “ตำแหน่งเทียบเท่า” ที่ใช้อยู่ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ว่ามีความหมายประการใด ก็ต้องอาศัยหลักการตีความกฎหมายที่ว่า ในขณะที่ใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ คำว่า “ตำแหน่งเทียบเท่า” ที่ใช้อยู่ในกฎหมายอื่นได้ใช้ในความหมายใด เห็นได้ว่าใช้ในความหมายที่เกี่ยวกับการเทียบเท่ากับตำแหน่งหลักหรือการเทียบระดับตำแหน่งดังที่กล่าวมาข้างต้น เมื่อเป็นเช่นนี้ก็ต้องถือตามความหมายดังกล่าวที่ได้เคยใช้มาและยังคงใช้อยู่ ส่วนการกำหนดตำแหน่งข้าราชการพลเรือนไว้ ๓ ประเภท ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้บัญญัติขึ้นในภายหลัง หลังจากได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ขึ้นใช้บังคับแล้ว และบัญญัติขึ้นเพื่อประโยชน์ในการกำหนดค่าตอบแทนและสิทธิประโยชน์อื่นเป็นหลัก มิได้หมายความว่าตำแหน่งของข้าราชการพลเรือนจะแยกกันเป็น ๓ ประเภทโดยเด็ดขาด ข้าราชการที่มีความรู้ความสามารถอาจมีการสับเปลี่ยนตำแหน่งกันระหว่างตำแหน่งทั้ง ๓ ประเภทดังกล่าวได้ นอกจากนี้ในส่วนที่เกี่ยวกับการกำหนดตำแหน่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ก็ยังคงหลักการเรื่องการเทียบตำแหน่งด้วยระดับตำแหน่งเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ โดยที่เป็นการที่เข้าใจของส่วนราชการต่างๆ ว่า คำว่า “ตำแหน่งที่เทียบเท่า” มีความหมายตามนัยของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๗ และ พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งใช้บังคับอยู่เป็นเวลาเกือบ ๔๐ ปี ฉะนั้นถ้าพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ประสงค์จะเปลี่ยนหลักเกณฑ์หรือความหมายของคำว่า “ตำแหน่งที่เทียบเท่า” เสียใหม่โดยให้ถือตามหลักเกณฑ์ของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ในการจัดทำกฎหมายดังกล่าว ก็จะต้องมีบทบัญญัติที่แสดงให้เห็นถึงความประสงค์เช่นนั้นให้ชัดเจนเพื่อให้ส่วนราชการต่างๆ ได้ปฏิบัติได้ถูกต้องไม่ก่อให้เกิดปัญหาข้อสงสัยในการปฏิบัติราชการ โดยเฉพาะการปฏิบัติตามพระราชกฤษฎีกาค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ พ.ศ. ๒๕๒๖ รวมทั้งระเบียบว่าด้วยการลาและระเบียบอื่นซึ่งได้ใช้คำว่า “ตำแหน่งที่เทียบเท่า” มาเป็นเวลาเกือบ ๒๐ ปี

อนึ่ง พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ เป็นกฎหมายหลักในการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งใช้กับข้าราชการหลายประเภทมิได้ใช้บังคับเฉพาะกับ

ข้าราชการพลเรือนเท่านั้น แต่ใช้บังคับกับข้าราชการประเภทอื่นๆ ด้วย และข้าราชการหลายประเภทมิได้มีการแบ่งตำแหน่งเป็นตำแหน่งประเภททั่วไป ตำแหน่งประเภทวิชาชีพเฉพาะหรือเชี่ยวชาญเฉพาะ และตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูงหรือบริหารระดับกลางตั้งเช่นตำแหน่งของข้าราชการพลเรือน จึงไม่มีเหตุผลที่จะนำเอาการจำแนกประเภทตำแหน่งของข้าราชการพลเรือนไปใช้ในการตีความจำกัดการมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งใช้สำหรับข้าราชการอีกหลายประเภทที่มีได้มีการแยกตำแหน่งเป็นประเภทต่างๆ ดังกล่าว

กล่าวโดยสรุป จากเหตุผลดังกล่าวที่ได้กล่าวมาข้างต้นคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) เห็นว่า ผู้ตรวจราชการกระทรวงระดับ ๑๐ เป็นผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่ารองปลัดกระทรวงหรืออธิบดี และผู้ตรวจราชการกระทรวงระดับ ๙ เป็นผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่าผู้ช่วยปลัดกระทรวงซึ่งปลัดกระทรวงอาจมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนได้ตามมาตรา ๓๘ (๕) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และนายช่างใหญ่หรือสถาปนิกใหญ่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่ารองอธิบดี ซึ่งอธิบดีกรมโยธาธิการอาจมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนได้ตามมาตรา ๓๘ (๗) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔

(ลงชื่อ) อัคราทร จุฬารัตน

(นายอัคราทร จุฬารัตน)

รองเลขาธิการฯ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กันยายน ๒๕๓๖