

บันทึก

เรื่อง รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงลงนามในกฎกระทรวง
แทนรัฐมนตรีว่าการกระทรวง

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ สร ๐๒๐๓/๑๕๓๗๖ ลงวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๖๒ ความว่า ตามที่คณะกรรมการกฤษฎีกาเคยให้ความเห็นเกี่ยวกับ ปัญหาข้อกฎหมายในกรณีที่รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงจะลงนามในกฎกระทรวงในฐานะเป็นผู้ทำการแทนรัฐมนตรีว่าการกระทรวง ตามข้อหาหรือของกระทรวงมหาดไทยว่า ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.๒๔๙๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๓) พ.ศ.๒๔๙๙ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงจะลงนาม ในกฎกระทรวงในฐานะเป็นผู้ทำการแทนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงหาได้ไม่^๑ นั้น บัดนี้ พระราชบัญญัติดังกล่าวได้ถูกยกเลิกโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๔ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน พ.ศ.๒๕๑๕ แล้ว สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจึงขอความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกาในเรื่องนี้ ว่า รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงจะลงนามในกฎกระทรวงแทนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงได้หรือไม่ ทั้งนี้ เพื่อจะได้ถือเป็นทางปฏิบัติต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ได้พิจารณา ปัญหาดังกล่าวแล้วเห็นว่า ปัญหาว่ารัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงจะลงนามในกฎกระทรวงแทน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงได้หรือไม่ นั้น จะต้องพิจารณาตีความจากข้อ ๓๘^๒ แห่งประกาศของคณะ

^๑ บันทึกของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นในปัญหาข้อกฎหมาย (กรณีรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงจะลงนามในกฎกระทรวงในฐานะทำการแทน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงได้หรือไม่) ส่งพร้อมหนังสือของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ สร ๐๖๐๓/ ๒๕๖๔ ลงวันที่ ๑๙ เมษายน ๒๕๖๔ ถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^๒ ข้อ ๓๘ ในกรณีที่มีรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง การสั่งหรือการปฏิบัติ ราชการของ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง ให้เป็นไปตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมอบหมาย

ในกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการ ได้ ให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้ามีรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงหลายคน ให้ คณะรัฐมนตรีมอบหมายให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงคนหนึ่งเป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้าไม่มีผู้ดำรง ตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้คณะรัฐมนตรีมอบหมายให้รัฐมนตรี คนใดคนหนึ่งเป็นผู้รักษาราชการแทน

อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ หรือการปฏิบัติราชการที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวง จะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งใด หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ถ้ากฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งนั้น หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นมิได้กำหนดเรื่องการมอบ อำนาจไว้เป็นอย่างอื่น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงจะมอบอำนาจโดยทำเป็นหนังสือให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง

ปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๑๕ (กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน) ซึ่งเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงและรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง

ข้อ ๓๘ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติฉบับดังกล่าว ได้บัญญัติมีความในสาระสำคัญว่า การสั่งหรือการปฏิบัติราชการของรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงให้เป็นไปตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมอบหมาย ประการหนึ่ง กับกรณีการรักษาราชการแทนรัฐมนตรีว่าการกระทรวง โดยรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงในกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวง หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ อีกประการหนึ่ง โดยกรณีที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมอบอำนาจให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงสั่งหรือปฏิบัติราชการแทนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงในการใช้อำนาจสั่ง อนุญาตอนุมัติหรือการปฏิบัติราชการตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง หรือมีคณะรัฐมนตรีได้บัญญัติไว้ในข้อ ๓๘ วรรค ๑ และวรรค ๓

ดังนั้น ในปัญหาที่ขอความเห็น ว่า รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงจะลงนามในกฎกระทรวงแทนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงได้หรือไม่ จึงต้องแยกพิจารณาออกเป็น ๒ กรณี ดังกล่าวข้างต้น คือ กรณีรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงลงนามในกฎกระทรวงในระหว่างที่รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงรักษาราชการแทนรัฐมนตรีว่าการกระทรวง กับกรณีรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงลงนามในกฎกระทรวงเพราะมีการมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนรัฐมนตรีว่าการกระทรวง

สำหรับกรณีแรกนั้น เป็นที่เห็นได้ชัดว่า รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงย่อมจะลงนามในกฎกระทรวงแทนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงในระหว่างที่ตนรักษาราชการแทนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงได้ เพราะรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงย่อมมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับผู้ที่ตนแทนตามข้อ ๔๔^๓ วรรคหนึ่ง แห่งประกาศของคณะปฏิวัติฉบับดังกล่าว และอำนาจหน้าที่นั้นย่อมรวมถึงอำนาจหน้าที่ในการลงนามในกฎกระทรวงในฐานะเป็นผู้รักษาราชการแทนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงด้วย

สำหรับกรณีที่สองนั้น วรรคสามของข้อ ๓๘ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติฉบับดังกล่าวได้บัญญัติไว้เป็นความว่า อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ หรือ ฯลฯ ถ้ากฎหมาย ระเบียบ ฯลฯ นั้นมิได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงจะมอบอำนาจโดยทำเป็นหนังสือให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงปฏิบัติราชการแทนก็ได้

ปฏิบัติราชการแทนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงก็ได้ แต่ถ้าจะมอบให้ปลัดกระทรวง อธิบดี หรือผู้ว่าราชการจังหวัด ปฏิบัติราชการแทนรัฐมนตรีว่าการกระทรวง ให้ทำเป็นคำสั่งและประกาศในราชกิจจานุเบกษา

^๓ ข้อ ๔๔ ให้ผู้รักษาราชการแทนตามข้อ ๓๘ ข้อ ๓๙ ข้อ ๔๐ ข้อ ๔๑ และข้อ ๔๒ มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับผู้ซึ่งตนแทน

ในกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งใดหรือผู้รักษาราชการแทนผู้ดำรงตำแหน่งนั้น มอบหมายหรือมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทน ให้ผู้ปฏิบัติราชการแทนมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับผู้ซึ่งมอบหมายหรือมอบอำนาจ

ประเด็นจึงมีอยู่ว่า อำนาจในการออกกฎกระทรวง ซึ่งบรรดาพระราชบัญญัติต่าง ๆ ได้บัญญัติไว้ในลักษณะเดียวกันว่า ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงรักษาการใ้เนไปตามพระราชบัญญัติ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติ นั้น จะเข้าใจได้หรือไม่ว่า บทบัญญัติเช่นนี้ได้กำหนดอำนาจการออกกฎกระทรวงให้เป็นอำนาจเฉพาะตัวของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเท่านั้น หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น และห้ามมิให้มีการมอบอำนาจตามข้อ ๓๘ วรรคสาม แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ฯ

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ได้พิจารณาแล้ว มีความเห็นว่า อำนาจในการรักษาการตามพระราชบัญญัติต่าง ๆ ก็ดี และนาจในการออกกฎกระทรวงเพื่อให้การปฏิบัติการเป็นไปตามความมุ่งหมายของพระราชบัญญัติแต่ละฉบับก็ดี เป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงในการบริหารงานทั่วไปตามพระราชบัญญัตินั้น ๆ และอยู่ในความหมายของคำว่า "อำนาจในการปฏิบัติราชการหรือดำเนินการตามกฎหมาย" ตามที่กำหนดไว้ในวรรคสามของข้อ ๓๘ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ฯ และนอกจากนั้น การที่พระราชบัญญัติต่าง ๆ บัญญัติแต่เพียงว่าให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมีอำนาจออกกฎกระทรวงในกรณีต่าง ๆ ที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินั้น ก็เป็นการให้รัฐมนตรีรักษาการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติโดยทั่ว ๆ ไป มิได้ประสงค์เป็นการกำหนดให้เป็นอำนาจเฉพาะตัวแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแต่ประการใด ทั้งมิได้บัญญัติข้อความเป็นอย่างอื่นในการมอบอำนาจนั้นไว้แต่อย่างใดเลย จึงยังถือไม่ได้ว่าเป็นการกำหนดการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่นอันเป็นการจำกัดอำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงในการมอบอำนาจโดยทำเป็นหนังสือให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงปฏิบัติการแทนได้ตามข้อ ๓๘ วรรคสาม ความหมายและเจตนารมณ์ของกฎหมายในเรื่องนี้จะเห็นได้ชัดที่รักษาราชการแทนมีอำนาจและหน้าที่เช่นเดียวกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวง สำหรับในกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงหรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้เพราะหากผู้ตรากฎหมายประสงค์จะไม่ให้มีการมอบอำนาจให้แก่รัฐมนตรีช่วยว่าการว่าการกระทรวงหรือเหตุผลประการใดก็ตาม ผู้ตรากฎหมายก็ไม่น่าจะบัญญัติให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเข้ามารักษาราชการแทนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงในกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวง หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ โดยกำหนดให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงที่รักษาราชการแทนมีอำนาจและหน้าที่เช่นเดียวกันด้วย และนอกจากนั้น การที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมอบหมายให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงลงนามแทนในกฎกระทรวง ก็มิได้ทำให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงหลีกเลี่ยงหรือพ้นจากความรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของกระทรวงแต่อย่างใด รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยังคงต้องรับผิดชอบอยู่ตามข้อ ๒๑ แห่งประกาศ

“ข้อ ๒๑ ภายใต้บทบัญญัติข้อ ๙ กระทรวงหนึ่งที่มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของกระทรวง และจะให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการแทนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงก็ได้

ของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘^๔ และตามมาตรา ๑๕๒^๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ดังนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) จึงมีความเห็นว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอาจมีหนังสือมอบอำนาจในการออกกฎกระทรวงให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงปฏิบัติราชการแทนได้ ตามข้อ ๓๘ วรรคสาม แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน พ.ศ.๒๕๑๕ ทั้งนี้ เว้นแต่บทบัญญัติเกี่ยวกับการออกกฎกระทรวงในพระราชบัญญัติโดยเฉพาะจะได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจเกี่ยวกับการนี้ไว้เป็นอย่างอื่นนอกเหนือไปจากการกำหนดให้เป็นอำนาจทั่วไปในการออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินั้น ๆ

(ลงชื่อ) อมร จันทสมบุรณ์

(นายอมร จันทสมบุรณ์)

รองเลขาธิการ ฯ

รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ตุลาคม ๒๕๒๒

^๔ มาตรา ๑๕๒ ในการดำเนินนโยบายบริหารราชการแผ่นดิน รัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎรในหน้าที่ของตน และต้องรับผิดชอบร่วมกันต่อสภาผู้แทนราษฎรในนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรี