

บันทึก

เรื่อง การแต่งตั้งผู้รักษาราชการแทนพาณิชย์จังหวัด

กระทรวงพาณิชย์ได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ พณ ๐๒๐๑/๓๙๔ ลงวันที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๓๗ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า เดิมกระทรวงพาณิชย์ขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นในปัญหาข้อกฎหมายว่า ปลัดกระทรวงพาณิชย์จะมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจแต่งตั้งข้าราชการสำนักงานพาณิชย์จังหวัดที่เห็นสมควรเป็นผู้รักษาราชการในตำแหน่งพาณิชย์จังหวัดตามมาตรา ๖๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.๒๕๓๕ ได้หรือไม่ และคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวแล้วเห็นว่าปลัดกระทรวงพาณิชย์ในฐานะหัวหน้าสำนักงานปลัดกระทรวงย่อมมีอำนาจแต่งตั้งข้าราชการในสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ ซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าหัวหน้ากองหรือเทียบเท่าเป็นผู้รักษาราชการแทนพาณิชย์จังหวัดได้ตามมาตรา ๔๗ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.๒๕๓๕ และเมื่อกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินได้บัญญัติเรื่องการรักษาราชการแทนไว้แล้ว จึงไม่อาจนำบทบัญญัติเรื่องการแต่งตั้งให้รักษาราชการในตำแหน่งตามมาตรา ๖๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.๒๕๓๕ มาใช้บังคับได้

เนื่องจากสภาพข้อเท็จจริงที่ก่อให้เกิดปัญหาในการแต่งตั้งผู้รักษาราชการแทนพาณิชย์จังหวัดตามมาตรา ๔๗ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.๒๕๓๕ หรือการแต่งตั้งผู้รักษาราชการในตำแหน่งหัวหน้าฝ่ายบริหารทั่วไปตามมาตรา ๖๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.๒๕๓๕ เพื่อปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้รักษาราชการแทนพาณิชย์จังหวัด (คำสั่งสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ ที่ ๖๕/๒๕๓๒ ลงวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ พ.ศ.๒๕๓๒) มีข้อจำกัดเกี่ยวกับตัวบุคคลที่มีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนดไว้ (ดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าหัวหน้ากองหรือเทียบเท่า) ซึ่งแต่ละสำนักงานจะมีเพียง ๑-๒ คนเท่านั้น หากพาณิชย์จังหวัดและผู้ดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าหัวหน้ากองหรือเทียบเท่านี้ไม่อยู่ก็ไม่อาจแต่งตั้งบุคคลอื่นเพื่อปฏิบัติหน้าที่ในฐานะพาณิชย์จังหวัดได้อีก ทำให้ขาดความคล่องตัวและอาจส่งผลให้ทางราชการเสียหายได้

ดังนั้น เพื่อให้มีบรรทัดฐานและแนวทางในการปฏิบัติราชการที่ถูกต้องกระทรวงพาณิชย์จึงขอหารือปัญหาข้อกฎหมายดังต่อไปนี้

๑. สำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ควรจะปฏิบัติอย่างไรเพื่อแก้ปัญหาอันเกิดจากข้อจำกัดดังกล่าวข้างต้นให้เกิดความคล่องตัวและสมประโยชน์ต่อทางราชการสูงสุด

๒. ผู้ว่าราชการจังหวัดจะมีอำนาจแต่งตั้งข้าราชการที่เห็นสมควรรักษาราชการในตำแหน่งหัวหน้าฝ่ายบริหารทั่วไปซึ่งเป็นผู้ดำรงตำแหน่งระดับ ๗ ลงมาในราชการบริหารส่วนภูมิภาคที่ไม่ใช่หัวหน้าส่วนราชการตามมาตรา ๖๔ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๕๒ (๗) แห่ง

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.๒๕๓๕ ได้หรือไม่ และผู้รักษาราชการในตำแหน่งหัวหน้าฝ่ายบริหารทั่วไปจะสามารถปฏิบัติหน้าที่ในฐานะพาณิชย์จังหวัดตามมาตรา ๔๗ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.๒๕๓๕ ในโอกาสและในเวลาเดียวกันกับที่พาณิชย์จังหวัดและหัวหน้าฝ่ายบริหารทั่วไปไม่อาจปฏิบัติราชการได้หรือไม่ อย่างไร

๓. ต่อเนื่องจากข้อ ๒ ผู้ว่าราชการจังหวัดเจ้าของพื้นที่จะสามารถแต่งตั้งข้าราชการที่เห็นสมควรจากพื้นที่จังหวัดอื่นหรือส่วนกลางให้รักษาราชการในตำแหน่งหัวหน้าฝ่ายบริหารทั่วไป ตามนัยมาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๕๒ (๗) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.๒๕๓๕ หรือแต่งตั้งให้รักษาราชการแทนพาณิชย์จังหวัดกรณีปลัดกระทรวงได้มอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจแต่งตั้งผู้รักษาราชการแทนพาณิชย์จังหวัดตามนัยมาตรา ๓๘ (๗) และมาตรา ๔๗ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.๒๕๓๕ ได้หรือไม่ อย่างไร

๔. หลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.๒๕๓๕ ซึ่งกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งระดับ ๖ เป็นหัวหน้าหน่วยงานเทียบเท่ากองจะสามารถนำมาใช้เป็นข้อยุติว่าผู้ดำรงตำแหน่งระดับ ๖ ขึ้นไปเป็นผู้ดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าหัวหน้ากองหรือเทียบเท่าได้หรือไม่

๕. ปลัดกระทรวงพาณิชย์ในฐานะเจ้ากระทรวงรองจากรัฐมนตรีฯจะใช้อำนาจตามมาตรา ๔๙ ประกอบมาตรา ๒๑ (๒) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.๒๕๓๕ แต่งตั้งข้าราชการสังกัดกรมอื่นในกระทรวงพาณิชย์ให้รักษาราชการแทนพาณิชย์จังหวัดได้หรือไม่ หากได้จะต้องแต่งตั้งข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งระดับหัวหน้ากองหรือเทียบเท่าหรือไม่ อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้รับฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงพาณิชย์ (สำนักงานปลัดกระทรวง) สรุปความได้ว่าเดิมเมื่อยังใช้กฎหมายเก่าคือประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘๖ การแต่งตั้งผู้รักษาราชการแทนพาณิชย์จังหวัดเป็นไปตามข้อ ๓๓^๑ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติดังกล่าวซึ่งมิได้กำหนดระดับตำแหน่งของผู้ที่จะได้รับแต่งตั้งให้รักษาราชการแทน แต่ปัจจุบันพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.

^๑ข้อ ๓๓ สำนักงานเลขาธิการกรมมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของกรม และราชการที่มีได้แยกให้เป็นหน้าที่ของกองหรือแผนกใดโดยเฉพาะมีเลขาธิการกรมเป็นผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักงานเลขาธิการกรม

ส่วนราชการตามข้อ ๓๑ (๒) และ (๓) ให้มีอำนาจหน้าที่ตามที่ได้กำหนดไว้ให้เป็นหน้าที่ของส่วนราชการนั้น ๆ โดยให้มีผู้อำนวยการกอง หัวหน้ากองหัวหน้าแผนก หรือหัวหน้าส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่เทียบเท่าผู้อำนวยการกองหัวหน้ากอง หรือหัวหน้าแผนก เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการ

เมื่อหัวหน้าส่วนราชการตามวรรคสอง ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ให้อธิบดีแต่งตั้งข้าราชการในกรมคนหนึ่งเป็นผู้รักษาราชการแทน

๒๕๓๔ มาตรา ๔๗^๒ บัญญัติให้อธิบดีแต่งตั้งข้าราชการในกรมคนหนึ่ง ซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าหัวหน้ากองหรือเทียบเท่าเป็นผู้รักษาราชการแทน จึงทำให้เกิดปัญหาในการแต่งตั้งผู้รักษาราชการแทนพาณิชย์จังหวัดเพราะในสำนักงานพาณิชย์จังหวัดแต่ละจังหวัด มีข้าราชการที่มีคุณสมบัติพอที่จะรักษาราชการแทนพาณิชย์จังหวัดได้เพียง ๑-๒ คนเท่านั้น ดังนั้น หากบุคคลดังกล่าวมิได้อยู่ปฏิบัติราชการพร้อม ๆ กัน ก็ไม่มีบุคคลซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าหัวหน้ากองหรือเทียบเท่าที่จะแต่งตั้งให้เป็นผู้รักษาราชการแทนพาณิชย์จังหวัดได้

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้พิจารณาข้อหาหรือดังกล่าวประกอบกับคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงพาณิชย์ (สำนักงานปลัดกระทรวง) แล้ว มีความเห็น ดังนี้

สำหรับปัญหาที่หนึ่ง ที่ว่า สำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ควรจะต้องปฏิบัติอย่างไรเพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนตัวบุคคลที่มีคุณสมบัติที่จะแต่งตั้งให้รักษาราชการแทนพาณิชย์จังหวัดได้ นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) เห็นว่า กรณีนี้ไม่ใช่ปัญหาข้อกฎหมาย แต่เป็นปัญหาด้านการบริหารของสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ซึ่งการพิจารณาให้ความเห็นในประเด็นดังกล่าวอาจเป็นการก้าวล่วงเข้าไปในการบริหารราชการของกระทรวงพาณิชย์

สำหรับปัญหาที่สอง ที่ว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดจะมีอำนาจแต่งตั้งข้าราชการที่เห็นสมควรรักษาราชการในตำแหน่งหัวหน้าฝ่ายบริหารทั่วไปตามมาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง^๓ และมาตรา ๕๒ (๗)^๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.๒๕๓๕ ได้หรือไม่ และผู้รักษา

^๒มาตรา ๔๗ ในกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งเลขานุการกรมตามมาตรา ๓๓ วรรคหนึ่ง หรือหัวหน้าส่วนราชการตามมาตรา ๓๓ วรรคสอง หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ให้อธิบดีแต่งตั้งข้าราชการในกรมคนหนึ่งซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าหัวหน้ากองหรือเทียบเท่า เป็นผู้รักษาราชการแทน

ให้ความความในมาตรานี้มาใช้บังคับแก่ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรมด้วย โดยอนุโลม

^๓มาตรา ๖๘ ในกรณีที่ตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญว่างลง หรือผู้ดำรงตำแหน่งไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ และเป็นกรณีที่มิได้บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๕๒ มีอำนาจสั่งให้ข้าราชการพลเรือนที่เห็นสมควรรักษาราชการในตำแหน่งนั้นได้

ผู้รักษาราชการในตำแหน่งตามวรรคหนึ่ง ให้มีอำนาจหน้าที่ตามตำแหน่งที่รักษาราชการนั้น ในกรณีที่มีกฎหมายอื่น กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ มติคณะรัฐมนตรี มติคณะกรรมการตามกฎหมายหรือคำสั่งผู้บังคับบัญชา แต่งตั้งให้ผู้ดำรงตำแหน่งนั้น ๆ เป็นกรรมการ หรือให้มีอำนาจหน้าที่อย่างใดก็ให้ผู้รักษาราชการในตำแหน่งทำหน้าที่กรรมการ หรือมีอำนาจหน้าที่อย่างนั้นในระหว่างที่รักษาราชการในตำแหน่ง แล้วแต่กรณี

^๔มาตรา ๕๒ การบรรจุบุคคลเข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ และการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง ให้ดำเนินการตามมาตรา ๔๖ มาตรา ๕๐ มาตรา ๕๑ มาตรา ๕๗ มาตรา ๕๘ มาตรา ๕๙ มาตรา ๖๐ มาตรา ๖๑ มาตรา ๖๒ มาตรา ๖๓ มาตรา ๖๔ มาตรา ๖๕ หรือมาตรา ๖๖ แล้วแต่กรณี และให้ผู้มีอำนาจดังต่อไปนี้เป็นผู้สั่งบรรจุและแต่งตั้ง

๑ล๑

๑ล๑

(๗) การบรรจุและแต่งตั้งตามมาตรา ๔๖ และการแต่งตั้งตามมาตรา ๕๗ ให้ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ระดับ ๗ ลงมาในราชการบริหารส่วนภูมิภาค ซึ่งมีใช้หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด ให้ผู้ว่าราชการ

การในตำแหน่งหัวหน้าฝ่ายบริหารทั่วไปจะสามารถปฏิบัติหน้าที่ในฐานะพาณิชย์จังหวัดตามมาตรา ๔๗^๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.๒๕๓๔ ในโอกาสและในเวลาเดียวกันกับที่พาณิชย์จังหวัดและหัวหน้าฝ่ายบริหารทั่วไปไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ได้หรือไม่ นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) เห็นว่า ตำแหน่งหัวหน้าฝ่ายบริหารทั่วไปมิใช่ตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงมีอำนาจตามมาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง^๖ ประกอบมาตรา ๕๒ (๗)^๗ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.๒๕๓๕ แต่งตั้งข้าราชการพลเรือนที่เห็นสมควรให้รักษาการในตำแหน่งหัวหน้าฝ่ายบริหารทั่วไปได้ แต่การที่ผู้รักษาการในตำแหน่งหัวหน้าฝ่ายบริหารทั่วไปจะเป็นผู้รักษาราชการแทนพาณิชย์จังหวัดโดยอาศัยคำสั่งกระทรวงพาณิชย์ที่แต่งตั้งไว้เป็นการล่วงหน้าให้หัวหน้าฝ่ายบริหารทั่วไปรักษาราชการแทนพาณิชย์จังหวัดทุกครั้งที่ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) เห็นว่า ผู้รักษาการในตำแหน่งย่อมมีอำนาจหน้าที่ตามตำแหน่งที่รักษาการ และถ้าผู้บังคับบัญชาแต่งตั้งให้ผู้ดำรงตำแหน่งมีอำนาจหน้าที่อย่างใด ก็ให้ผู้รักษาการในตำแหน่งมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกันด้วย ดังนั้น เมื่อมีคำสั่งให้หัวหน้าฝ่ายบริหารทั่วไปรักษาราชการแทนพาณิชย์จังหวัดไว้เป็นการล่วงหน้าแล้ว ผู้รักษาการในตำแหน่งหัวหน้าฝ่ายบริหารทั่วไปจึงมีอำนาจหน้าที่เป็นผู้รักษาราชการแทนพาณิชย์จังหวัดด้วย อย่างไรก็ตาม ผู้รักษาการในตำแหน่งหัวหน้าฝ่ายบริหารทั่วไปที่จะรักษาราชการแทนพาณิชย์จังหวัดได้จะต้องเป็นผู้ดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าหัวหน้ากองหรือเทียบเท่า

สำหรับปัญหาที่สาม ที่ว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดจะสามารถแต่งตั้งข้าราชการจากจังหวัดอื่น หรือจากส่วนกลางให้รักษาการในตำแหน่งหัวหน้าฝ่ายบริหารทั่วไป หรือแต่งตั้งให้รักษาราชการแทนพาณิชย์จังหวัดกรณีปลัดกระทรวงได้มอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจแต่งตั้งผู้รักษาราชการแทนพาณิชย์จังหวัด ได้หรือไม่ นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) เห็นว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดมีหน้าที่รับผิดชอบการบริหารราชการและบังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหารซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัดที่ตนเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดอยู่เท่านั้นตามมาตรา ๕๔^๘ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ดังนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงไม่อาจแต่งตั้งข้าราชการจากจังหวัดอื่นหรือจากส่วนกลางให้

จังหวัดผู้บังคับบัญชาเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง

๔โปรดดูเชิงอรรถที่ (๒), ข้างต้น

๖โปรดดูเชิงอรรถที่ (๓), ข้างต้น

๗โปรดดูเชิงอรรถที่ (๔), ข้างต้น

๘มาตรา ๕๔ ในจังหวัดหนึ่ง ให้มีผู้ว่าราชการจังหวัดคนหนึ่งเป็นผู้รับนโยบายและคำสั่งจากนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มาปฏิบัติทำให้เหมาะสมกับท้องถิ่นและประชาชน และเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการฝ่ายบริหาร ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในราชการส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด และรับผิดชอบในราชการจังหวัดและอำเภอ และให้มีรองผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด หรือทั้งรองผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการแทนผู้ว่าราชการจังหวัดก็ได้

รักษาการในตำแหน่งหัวหน้าฝ่ายบริหารทั่วไปในจังหวัดของตนได้ แต่ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับมอบอำนาจจากปลัดกระทรวงพาณิชย์ตามมาตรา ๓๘ (๗)^๙ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.๒๕๓๔ ให้แต่งตั้งข้าราชการจากจังหวัดอื่นหรือจากส่วนกลางให้รักษาราชการแทนพาณิชย์จังหวัดนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) เห็นว่า อำนาจในการแต่งตั้งผู้รักษาราชการแทนพาณิชย์จังหวัดเป็นอำนาจหน้าที่ของปลัดกระทรวงพาณิชย์ในฐานะหัวหน้าสำนักงานปลัดกระทรวงตามมาตรา ๔๗^{๑๐} แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.๒๕๓๔ หากปลัดกระทรวงพาณิชย์จะมอบอำนาจให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งข้าราชการจากจังหวัดอื่นหรือจากส่วนกลางให้รักษาราชการแทนพาณิชย์จังหวัดก็อาจกระทำได้ โดยผู้ที่ได้รับแต่งตั้งให้รักษาราชการแทนพาณิชย์จังหวัดจะต้องเป็นข้าราชการในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ ซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าหัวหน้ากองหรือเทียบเท่า อย่างไรก็ตาม แม้ว่ากฎหมายจะมีได้จำกัดการมอบอำนาจของปลัดกระทรวงในฐานะหัวหน้าสำนักงานปลัดกระทรวงแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดไว้ แต่กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินมีเจตนารมณ์ที่จะให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบเฉพาะในเขตจังหวัดเท่านั้น ดังนั้น ปลัดกระทรวงพาณิชย์จึงไม่สมควรมอบอำนาจให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดในลักษณะดังกล่าว หากแต่สมควรที่จะเป็นผู้ใช้อำนาจนั้นด้วยตนเอง

สำหรับปัญหาที่สี่ ที่ว่า ข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าหัวหน้ากองหรือเทียบเท่าคือ ข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งในระดับใด นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) เห็นว่า คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒ และที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ได้เคยให้ความเห็นไว้ในเรื่องการแต่งตั้งผู้รักษาราชการแทนศึกษาธิการจังหวัด^{๑๑} และเรื่องการมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทน^{๑๒} ว่าการเทียบตำแหน่งข้าราชการพลเรือนนั้นอาศัยเทียบจากระดับตำแหน่งเป็นสำคัญ ซึ่งเมื่อพิจารณาจาก(๖)^{๑๓} ของ

“มาตรา ๓๘ อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการหรือการดำเนินการอื่น ที่ผู้ดำรงตำแหน่งใดจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งใด หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ถ้ากฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งนั้น หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นมีได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่นหรือมิได้ห้ามเรื่องการมอบอำนาจไว้ ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นอาจมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทนได้ ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๗) อธิบดีหรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่าอาจมอบอำนาจให้รองอธิบดีผู้ช่วยอธิบดี ผู้อำนวยการกอง หัวหน้ากอง หัวหน้าส่วนราชการตามมาตรา ๓๑ วรรคสอง หรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่า หรือผู้ว่าราชการจังหวัด

ฯลฯ

ฯลฯ

^๙โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

^{๑๐}เรื่องเสร็จที่ ๑๘๔/๒๕๓๕

^{๑๑}เรื่องเสร็จที่ ๔๗๑/๒๕๓๖

^{๑๓}มาตรา ๔๒ ให้ ก.พ. จัดทำมาตรฐานกำหนดตำแหน่งไว้เป็นบรรทัดฐานในการกำหนดตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญทุกตำแหน่ง โดยจำแนกตำแหน่งเป็นประเภทและสายงานตามลักษณะงาน

มาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.๒๕๓๕ ซึ่งใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน จะเห็นได้ว่าตำแหน่งระดับหัวหน้ากองหรือเทียบเท่าได้แก่ข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งระดับ ๖ ขึ้นไป

สำหรับปัญหาที่ห้า ที่ว่า ปลัดกระทรวงพาณิชย์ในฐานะเจ้ากระทรวงรองจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงจะใช้อำนาจตามมาตรา ๔๙ ประกอบมาตรา ๒๑ (๒) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.๒๕๓๕ แต่งตั้งข้าราชการสังกัดกรมอื่นในกระทรวงพาณิชย์ให้รักษาราชการแทนพาณิชย์จังหวัดได้หรือไม่ นั้น เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาได้จัดให้มีการประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายเพื่อพิจารณาปัญหานี้ ทั้งนี้ ตามข้อ ๑๓ (๒) แห่งระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยการประชุมของกรรมการร่างกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๒๒

ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวแล้ว เห็นว่า บทบัญญัติมาตรา ๔๙^{๑๔} แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.๒๕๓๕ ที่ว่า “การเป็นผู้รักษาราชการแทนตามพระราชบัญญัตินี้ไม่กระทบกระเทือนอำนาจนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีเจ้าสังกัด ปลัดกระทรวง..... อธิบดี..... ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาที่จะแต่งตั้งข้าราชการอื่น

และจัดตำแหน่งในประเภทเดียวกันและสายงานเดียวกันที่คุณภาพของงานอยู่ในระดับเดียวกันโดยประมาณเป็นกลุ่มเดียวและระดับเดียวกัน ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงลักษณะหน้าที่ความรับผิดชอบและคุณภาพของงานตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๖) ตำแหน่งระดับ ๖ ได้แก่

(ก) ตำแหน่งสำหรับผู้ปฏิบัติงานที่มีประสบการณ์ มีลักษณะงานที่ยากมาก ปฏิบัติงานโดยจำเป็นต้องมีการตัดสินใจหรือแก้ปัญหาในงานที่รับผิดชอบค่อนข้างมาก ซึ่งจำเป็นต้องปฏิบัติโดยผู้มีความรู้ความสามารถ ความชำนาญงานและประสบการณ์ที่แสดงให้เห็นว่าสามารถปฏิบัติงานในความรับผิดชอบด้วยตนเองได้

(ข) ตำแหน่งสำหรับหัวหน้าหน่วยงานเทียบเท่ากองในงานสนับสนุนของส่วนราชการ หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด หรือหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอ มีลักษณะงานต้องกำกับ แนะนำ ตรวจสอบ และบังคับบัญชาผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาจำนวนหนึ่งซึ่งเป็นงานที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบ ความยาก และคุณภาพของงานค่อนข้างสูงมากหรือตำแหน่งหัวหน้างานอื่นที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบ ความยาก และคุณภาพของงานเทียบได้ระดับเดียวกัน หรือ

(ค) ตำแหน่งสำหรับลักษณะงานวิชาชีพเฉพาะ ซึ่งจำเป็นต้องปฏิบัติโดยผู้มีความรู้ความสามารถ ความชำนาญงาน และประสบการณ์สูงในงานวิชาชีพเฉพาะ

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๑๔}มาตรา ๔๙ การเป็นผู้รักษาราชการแทนตามพระราชบัญญัตินี้ไม่กระทบกระเทือนอำนาจนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีเจ้าสังกัด ปลัดกระทรวง หรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่าปลัดกระทรวง ปลัดทบวง อธิบดี หรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่าอธิบดี ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาที่จะแต่งตั้งข้าราชการอื่นเป็นผู้รักษาราชการแทนตามอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ตามกฎหมาย

ในกรณีที่มีการแต่งตั้งผู้รักษาราชการแทนตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้ดำรงตำแหน่งรองหรือผู้ช่วยพ้นจากความเป็นผู้รักษาราชการแทนนับแต่เวลาที่ผู้ได้รับแต่งตั้งตามวรรคหนึ่งเข้ารับหน้าที่

เป็นผู้รักษาราชการแทนตามอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ตามกฎหมาย” นั้นไม่ใช่บทบัญญัติที่ให้อำนาจนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีเจ้าสังกัด ปลัดกระทรวงหรืออธิบดีจะแต่งตั้งข้าราชการอื่นเป็นผู้รักษาราชการแทน เพียงแต่ไม่ตัดอำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวในการแต่งตั้งข้าราชการอื่นเป็นผู้รักษาราชการแทนตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้เท่านั้น ดังนั้น นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีเจ้าสังกัด ปลัดกระทรวงหรืออธิบดี จะแต่งตั้งข้าราชการอื่นเป็นผู้รักษาราชการแทนได้ก็เพียงเท่าที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้เท่านั้น ส่วนมาตรา ๒๑^{๕๔} บัญญัติแต่เพียงว่าให้ปลัดกระทรวงมีอำนาจหน้าที่ดังนี้ (๑) รับผิดชอบควบคุมราชการประจำในกระทรวง กำหนดแนวทางและแผนการปฏิบัติราชการของกระทรวง และลำดับความสำคัญของแผนการปฏิบัติราชการประจำปีของส่วนราชการในกระทรวงให้เป็นไปตามนโยบายที่รัฐมนตรีกำหนด รวมทั้งกำกับ เร่งรัด ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการในกระทรวง (๒) เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการของส่วนราชการในกระทรวงรองจากรัฐมนตรี ดังนั้น การมีฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาตาม (๑) และ (๒) ดังกล่าวจึงมิได้ทำให้มีอำนาจแต่งตั้งผู้รักษาราชการแทนนอกเหนืออำนาจตามที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินบัญญัติไว้ ซึ่งอำนาจของปลัดกระทรวงในฐานะเจ้ากระทรวงที่จะแต่งตั้งผู้รักษาราชการแทน ก็คืออำนาจตามมาตรา ๔๖^{๕๖} ที่บัญญัติให้ปลัดกระทรวงแต่งตั้งรองอธิบดีคน

^{๕๔}มาตรา ๒๑ กระทรวง นอกจากมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงและรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง ให้มีปลัดกระทรวงคนหนึ่งมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

(๑) รับผิดชอบควบคุมราชการประจำในกระทรวง กำหนดแนวทางและแผนการปฏิบัติราชการของกระทรวง และลำดับความสำคัญของแผนการปฏิบัติราชการประจำปีของส่วนราชการในกระทรวงให้เป็นไปตามนโยบายที่รัฐมนตรีกำหนด รวมทั้งกำกับ เร่งรัด ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการในกระทรวง

(๒) เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการของส่วนราชการในกระทรวงรองจากรัฐมนตรี

(๓) เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในสำนักงานปลัดกระทรวง และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักงานปลัดกระทรวง

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๕๖}มาตรา ๔๖ ในกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งอธิบดี หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้รองอธิบดีเป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้ามีรองอธิบดีหลายคน ให้ปลัดกระทรวงแต่งตั้งรองอธิบดีคนใดคนหนึ่งเป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้าไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งรองอธิบดีหรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้ปลัดกระทรวงแต่งตั้งข้าราชการในกรมซึ่งดำรงตำแหน่งเทียบเท่ารองอธิบดี หรือข้าราชการตั้งแต่ตำแหน่งหัวหน้ากองหรือเทียบเท่าขึ้นไปคนใดคนหนึ่งเป็นผู้รักษาราชการแทน แต่ถ้านายกรัฐมนตรีสำหรับสำนักนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเห็นสมควรเพื่อความเหมาะสมแก่การรับผิดชอบการปฏิบัติราชการในกรมนั้น นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงจะแต่งตั้งข้าราชการคนใดคนหนึ่งซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองอธิบดีหรือเทียบเท่าเป็นผู้รักษาราชการแทนก็ได้

ในกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งรองอธิบดี หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ อธิบดีจะแต่งตั้งข้าราชการในกรมซึ่งดำรงตำแหน่งเทียบเท่ารองอธิบดี หรือข้าราชการตั้งแต่ตำแหน่งหัวหน้ากองหรือเทียบเท่าขึ้นไปเป็นผู้รักษาราชการแทนก็ได้

ให้นำความในวรรคหนึ่งและวรรคสองมาใช้บังคับแก่กรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการ รองเลขาธิการ ผู้อำนวยการ รองผู้อำนวยการ หรือตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นซึ่งเทียบเท่าปลัดกระทรวงหรือ

ใดคนหนึ่งเป็นผู้รักษาราชการแทนอธิบดีในกรณีที่มีรองอธิบดีหลายคน และมีอำนาจแต่งตั้งข้าราชการในกรมเดียวกันซึ่งดำรงตำแหน่งเทียบเท่ารองอธิบดี หรือดำรงตำแหน่งตั้งแต่หัวหน้ากองหรือเทียบเท่าขึ้นไปเป็นผู้รักษาราชการแทนอธิบดีในกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งรองอธิบดี หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ทั้งนี้ อำนาจของปลัดกระทรวงตามมาตรา ๔๖ ดังกล่าวจะต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามที่กำหนดไว้ในมาตรานั้น เช่น ถ้าจะแต่งตั้งข้าราชการคนใดคนหนึ่งที่ไม่ใช่รองอธิบดีเป็นผู้รักษาราชการแทนอธิบดี จะทำได้ก็ต่อเมื่อไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งรองอธิบดีหรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ และผู้ที่จะได้รับแต่งตั้งให้เป็นผู้รักษาราชการแทนอธิบดินั้นจะต้องเป็นข้าราชการในกรมนั้นซึ่งดำรงตำแหน่งเทียบเท่ารองอธิบดีหรือดำรงตำแหน่งหัวหน้ากองหรือเทียบเท่าขึ้นไป สำหรับการแต่งตั้งผู้รักษาราชการแทนพาณิชย์จังหวัดซึ่งเป็นหัวหน้าส่วนราชการตามมาตรา ๓๓ วรรคสอง นั้น มาตรา ๔๗ บัญญัติให้อธิบดีแต่งตั้งจากข้าราชการในสังกัดกรมหนึ่งซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าหัวหน้ากองหรือเทียบเท่า ถ้าปลัดกระทรวงพาณิชย์ในฐานะอธิบดีของสำนักงานปลัดกระทรวงจะแต่งตั้งผู้รักษาราชการแทนพาณิชย์จังหวัด ก็ต้องแต่งตั้งจากข้าราชการในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าหัวหน้ากองหรือเทียบเท่า ทั้งนี้ จะแต่งตั้งจากข้าราชการสังกัดกรมอื่นนอกสำนักงานปลัดกระทรวงหาได้ไม่

จากเหตุผลดังกล่าว ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย เห็นว่า ปลัดกระทรวงพาณิชย์ไม่อาจอาศัยอำนาจตามมาตรา ๔๙ ประกอบมาตรา ๒๑ (๒) แต่งตั้งข้าราชการกรมอื่นนอกสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงให้รักษาราชการแทนพาณิชย์จังหวัด

(ลงชื่อ) ม. ตันเต็มทรัพย์

(นายไมตรี ตันเต็มทรัพย์)

รองเลขาธิการฯ

รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สิงหาคม ๒๕๓๗