

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง แนวทางปฏิบัติของรองปลัดกระทรวงผู้เป็นหัวหน้ากลุ่มภารกิจ
ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๒๐๒.๑/๑๕๑๔๓ ลงวันที่ ๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ตามที่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ และพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ ประกาศใช้บังคับเมื่อวันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๔๕ ประกอบกับกฎกระทรวงว่าด้วยกลุ่มภารกิจ พ.ศ. ๒๕๔๕ มีผลบังคับใช้เมื่อ ๙ ตุลาคม ๒๕๔๕ นั้น กระทรวงมหาดไทยพิจารณาแล้ว เห็นว่า กฎหมายปฏิรูประบบราชการซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์การปฏิบัติใหม่ ที่มีเนื้อหาแตกต่างไปจากเดิมในสาระสำคัญ ซึ่งทำให้เกิดปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับแนวทางปฏิบัติ ดังนี้

๑. การปฏิบัติราชการแทน ในกรณีที่รองปลัดกระทรวงซึ่งปฏิบัติหน้าที่หัวหน้ากลุ่มภารกิจ ประสงค์จะมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทน จะใช้อำนาจตามมาตรา ๓๘(๕) หรือมาตรา ๓๘ (๑๓) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ในการมอบอำนาจ ในเรื่องนี้กระทรวงมหาดไทยเห็นว่า รองปลัดกระทรวงซึ่งปฏิบัติหน้าที่หัวหน้ากลุ่มภารกิจ เป็นผู้ดำรงตำแหน่งอื่นนอกจาก (๑) ถึง (๑๒) ของมาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ การมอบอำนาจอาจกระทำได้ตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนดตามมาตรา ๓๘ (๑๓)

๒. การรักษาราชการแทน ในกรณีไม่มีรองปลัดกระทรวงซึ่งปฏิบัติหน้าที่หัวหน้ากลุ่มภารกิจหรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ผู้ใดจะเป็นผู้แต่งตั้งผู้รักษาราชการแทน และข้าราชการที่จะแต่งตั้งรักษาราชการแทนได้แก่ข้าราชการระดับใด

กระทรวงมหาดไทย เห็นว่า ความในมาตรา ๔๔ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ให้ปลัดกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งข้าราชการในกระทรวงซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่าเป็นผู้รักษาราชการแทนได้ ซึ่งสอดคล้องกับข้อ ๒๔ ของกฎกระทรวงว่าด้วยกลุ่มภารกิจ พ.ศ. ๒๕๔๕ อย่างไรก็ตาม การแต่งตั้งจะต้องมีหลักเกณฑ์การแต่งตั้งที่เหมาะสมกับการแบ่งกลุ่มภารกิจ เพราะหากมีการแต่งตั้งข้าราชการนอกกลุ่มภารกิจเป็นผู้รักษาราชการแทน อาจทำให้การปฏิบัติงานขาดความต่อเนื่องได้ และการแต่งตั้งจะต้องมีความสอดคล้องกับข้อ ๒๒ ของกฎกระทรวงว่าด้วยกลุ่มภารกิจ พ.ศ. ๒๕๔๕ ซึ่งกำหนดให้กลุ่มภารกิจขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีเจ้าสังกัดด้วย

๓. อำนาจของรองปลัดกระทรวงซึ่งปฏิบัติหน้าที่หัวหน้ากลุ่มภารกิจ ตามความใน มาตรา ๒๑ วรรคหก กำหนดให้อำนาจหน้าที่ของปลัดกระทรวงที่เกี่ยวกับราชการของส่วนราชการ ในกลุ่มภารกิจ เป็นอำนาจของหัวหน้ากลุ่มภารกิจ หมายความว่า อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการ หรือการดำเนินการอื่นใดของปลัดกระทรวง ตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง หรือมติของคณะรัฐมนตรี ที่เกี่ยวกับราชการของส่วนราชการในกลุ่มภารกิจจะถูก เปลี่ยนมาเป็นอำนาจของหัวหน้ากลุ่มภารกิจทุกกรณี เว้นแต่กรณีที่ได้กำหนดไว้ในข้อ ๒๘ ของ กฎกระทรวงว่าด้วยกลุ่มภารกิจ พ.ศ. ๒๕๔๕ ด้วยเหตุนี้ ในทางปฏิบัติ การลงนามของหัวหน้ากลุ่ม ภารกิจจะเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง หรือมติคณะรัฐมนตรี ใน นามของหัวหน้ากลุ่มภารกิจ เช่น รองปลัดกระทรวงมหาดไทย หัวหน้ากลุ่มภารกิจความมั่นคงภายใน กระทรวงมหาดไทย หรือในนามของปลัดกระทรวง

กระทรวงมหาดไทยเห็นว่า น่าจะเป็นการปฏิบัติหน้าที่ในนามของหัวหน้ากลุ่ม ภารกิจ เช่น การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองของอธิบดีกรมที่ดิน ตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครอง ตามมาตรา ๔๕ ประกอบกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความใน พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ข้อ ๔ ในกรณีเช่นนี้ ผู้มีอำนาจวินิจฉัย อุทธรณ์คือ รองปลัดกระทรวงซึ่งปฏิบัติหน้าที่หัวหน้ากลุ่มภารกิจด้านความมั่นคงภายใน ที่มีกรม ที่ดินอยู่ในกลุ่มภารกิจ เป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์ ถูกต้องหรือไม่ และกรณีนี้ เมื่อหัวหน้ากลุ่มภารกิจ วินิจฉัยอุทธรณ์แล้ว ถือว่าเสร็จสิ้นกระบวนการพิจารณาของฝ่ายปกครอง โดยผู้อุทธรณ์มีสิทธินำ คดีไปฟ้องต่อศาลปกครองต่อไปได้

๔. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย จะมอบอำนาจให้รองปลัดกระทรวงผู้ ปฏิบัติหน้าที่หัวหน้ากลุ่มภารกิจได้หรือไม่ กระทรวงมหาดไทยมีความเห็นดังนี้

(๑) กรณีที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีคำสั่งมอบอำนาจให้ ปลัดกระทรวงปฏิบัติราชการแทนไว้แล้ว ตามมาตรา ๓๘ (๒) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหาร ราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับราชการของส่วนราชการในกลุ่มภารกิจ กรณี เช่นนี้ถือว่า อำนาจของปลัดกระทรวงที่ได้รับมอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ถูกเปลี่ยน มาเป็นของรองปลัดกระทรวงผู้ปฏิบัติหน้าที่หัวหน้ากลุ่มภารกิจตามมาตรา ๒๑ วรรคหก แห่ง พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ถูกต้องหรือไม่

(๒) กรณีที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ประสงค์จะมอบอำนาจให้กับ รองปลัดกระทรวงผู้ปฏิบัติหน้าที่หัวหน้ากลุ่มภารกิจโดยตรง กรณีนี้จะถือปฏิบัติโดยอาศัยอำนาจ ตามกฎหมายใด

๕. รองปลัดกระทรวง หัวหน้ากลุ่มภารกิจ จะเป็นหัวหน้าส่วนราชการตาม กฎหมายหรือไม่ และหนังสือราชการที่มีถึงกระทรวงมหาดไทยในเรื่องที่เกี่ยวกับกลุ่มภารกิจ จะถึง ปลัดกระทรวงหรือรองปลัดกระทรวง หัวหน้ากลุ่มภารกิจ

สำหรับการลงนามในหนังสือที่เกี่ยวกับกลุ่มภารกิจ รองปลัดกระทรวง หัวหน้า กลุ่มภารกิจ สามารถลงนามในหนังสือถึงส่วนราชการภายนอกได้โดยตรง ในนามของรอง ปลัดกระทรวง หัวหน้ากลุ่มภารกิจ

๖. กรณีหัวหน้ากลุ่มภารกิจลา กิจ ลาป่วย เดินทางไปราชการ การพิจารณาอนุญาตหรือการควบคุมบังคับบัญชาหัวหน้ากลุ่มภารกิจ กระทรวงมหาดไทยเห็นว่า การปฏิบัติราชการของ หัวหน้ากลุ่มภารกิจยังขึ้นอยู่กับปลัดกระทรวง ตามมาตรา ๒๑ (๒) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งให้ปลัดกระทรวงเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการของส่วนราชการ กระทรวงรองจากรัฐมนตรี แม้กฎกระทรวงว่าด้วยกลุ่มภารกิจ พ.ศ. ๒๕๔๕ ข้อ ๒๒ จะกำหนดให้กลุ่มภารกิจขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีก็ตาม

๗. กระบวนการปฏิบัติงานระหว่างรองปลัดกระทรวง ซึ่งทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการตามที่ปลัดกระทรวงมอบหมาย กับรองปลัดกระทรวง หัวหน้ากลุ่มภารกิจ และอธิบดีกรมในกลุ่มภารกิจ และระหว่างรองปลัดกระทรวง หัวหน้ากลุ่มภารกิจ กับอธิบดีกรมในกลุ่มภารกิจ อาทิเช่น มีกรณีข้อสั่งการระหว่างปลัดกระทรวง หรือรองปลัดกระทรวงซึ่งเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติ ราชการตามที่ปลัดกระทรวงมอบหมายกับกรมใดกรมหนึ่งในกลุ่มภารกิจหรือทั้งสองกรม กระทรวง จะมีหนังสือแจ้งรองปลัดกระทรวง หัวหน้ากลุ่มภารกิจ หรือแจ้งอธิบดี และเมื่อกรมจะมีหนังสือถึงปลัดกระทรวงจะต้องให้รองปลัดกระทรวง หัวหน้ากลุ่มภารกิจ เป็นผู้ลงนาม หรืออธิบดีเป็นผู้ลงนาม

กระทรวงมหาดไทยจึงใคร่ขอหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า ความเห็นของกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวข้างต้น ถูกต้องและสอดคล้องกับกฎหมายปฏิรูประบบราชการหรือไม่อย่างไร

อนึ่ง เนื่องจากเรื่องดังกล่าวเป็นปัญหาในทางปฏิบัติของทุกกระทรวง ทบวง กรม กระทรวงมหาดไทยจึงมีความเห็นว่า ควรที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา จะได้หารือร่วมกับสำนักงาน ก.พ. พิจารณาจัดทำคู่มือแนวทางปฏิบัติตามกฎหมายปฏิรูประบบราชการ เพื่อทุกหน่วยงานจะได้ใช้เป็นบรรทัดฐานในการปฏิบัติงานต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว รวมทั้งได้ฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงาน ก.พ.) และกระทรวงมหาดไทย (สำนักงานปลัดกระทรวง) แล้ว เห็นว่า ข้อหารือของกระทรวงมหาดไทยมีประเด็นพิจารณาสรุปได้หกประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง การมอบอำนาจและรับมอบอำนาจของรองปลัดกระทรวงที่เกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของส่วนราชการในกลุ่มภารกิจจะกระทำได้อย่างไรหรือไม่ เพียงใด นั้น ที่ประชุมร่วม คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑ และคณะที่ ๒)^๑ ได้วินิจฉัยไว้แล้วว่า ตำแหน่งรองปลัดกระทรวง ผู้เป็นหัวหน้ากลุ่มภารกิจมิใช่ตำแหน่งที่กำหนดไว้ในบทบัญญัติมาตรา ๓๘ (๑)

^๑ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การปฏิบัติหน้าที่ของรองปลัดกระทรวงผู้ เป็นหัวหน้า กลุ่มภารกิจ การปฏิบัติราชการแทนและการรักษาราชการแทนปลัดกระทรวง ส่งพร้อมหนังสือด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๑/๒๐๔๙ ลงวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๔๕ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ถึง (๑๒)^๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ การที่รองปลัดกระทรวงผู้เป็นหัวหน้ากลุ่มภารกิจจะมอบอำนาจในการปฏิบัติหน้าที่ของตนให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทนจึงไม่สามารถดำเนินการได้ตามบทบัญญัติมาตรา ๓๘ (๑) ถึง (๑๒) แห่ง

^๒ มาตรา ๓๘ อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการ หรือการดำเนินการอื่น ที่ผู้ดำรงตำแหน่งใดจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งใด หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ถ้ากฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งนั้น หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นมีได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น หรือมิได้ห้ามเรื่องการมอบอำนาจไว้ ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นอาจมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทนได้ ดังต่อไปนี้

(๑) นายกรัฐมนตรีอาจมอบอำนาจให้รองนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี

(๒) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอาจมอบอำนาจให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง ปลัดกระทรวง อธิบดี หรือหัวหน้าส่วนราชการซึ่งดำรงตำแหน่งเทียบเท่า หรือผู้ว่าราชการจังหวัด

(๓) รัฐมนตรีว่าการทบวงอาจมอบอำนาจให้รัฐมนตรีช่วยว่าการทบวง ปลัดทบวง อธิบดี หรือหัวหน้าส่วนราชการซึ่งดำรงตำแหน่งเทียบเท่า หรือผู้ว่าราชการจังหวัด

(๔) ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีอาจมอบอำนาจให้รองปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ผู้ช่วยปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี อธิบดี หรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่า หรือผู้ว่าราชการจังหวัด

(๕) ปลัดกระทรวงอาจมอบอำนาจให้รองปลัดกระทรวง ผู้ช่วยปลัดกระทรวง อธิบดี หรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่า หรือผู้ว่าราชการจังหวัด

(๖) ปลัดทบวงอาจมอบอำนาจให้รองปลัดทบวง ผู้ช่วยปลัดทบวง อธิบดี หรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่า หรือผู้ว่าราชการจังหวัด

(๗) อธิบดีหรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่าอาจมอบอำนาจให้รองอธิบดี ผู้ช่วยอธิบดี ผู้อำนวยการกอง หัวหน้ากอง หัวหน้าส่วนราชการตามมาตรา ๓๑ วรรคสอง หรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่า หรือผู้ว่าราชการจังหวัด

(๘) ผู้อำนวยการกอง หัวหน้ากอง หัวหน้าส่วนราชการตามมาตรา ๓๑ วรรคสอง หรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่า อาจมอบอำนาจให้ข้าราชการในกองหรือส่วนราชการที่มีฐานะเทียบกองหรือส่วนราชการตามมาตรา ๓๑ วรรคสอง ได้ตามระเบียบที่อธิบดีกำหนด

(๙) ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจมอบอำนาจให้รองผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด นายอำเภอ ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ หรือหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอ

(๑๐) นายอำเภออาจมอบอำนาจให้ปลัดอำเภอ หรือหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอ

(๑๑) ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภออาจมอบอำนาจให้ปลัดอำเภอ หรือหัวหน้าส่วนราชการประจำกิ่งอำเภอ

(๑๒) หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดอาจมอบอำนาจให้หัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอ หรือหัวหน้าส่วนราชการประจำกิ่งอำเภอ

(๑๓) ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นนอกจาก (๑) ถึง (๑๒) อาจมอบอำนาจให้บุคคลอื่นได้ตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

พระราชบัญญัติดังกล่าว อย่างไรก็ตาม คณะรัฐมนตรีอาจอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๘ (๑๓) กำหนดระเบียบให้รองปลัดกระทรวงผู้เป็น หัวหน้ากลุ่มภารกิจมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทนได้

สำหรับการรับมอบอำนาจนั้นไม่สามารถดำเนินการตามบทบัญญัติมาตรา ๓๘ (๒) โดยให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมอบอำนาจให้รองปลัดกระทรวงได้ เพราะรองปลัดกระทรวงมิได้เป็นตำแหน่งที่กำหนดไว้ในบทบัญญัติมาตรา ๓๘ (๒) และการที่จะให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมอบอำนาจให้ปลัดกระทรวง แล้วให้ปลัดกระทรวงมอบอำนาจต่อให้รองปลัดกระทรวงก็ไม่สามารถกระทำได้เช่นเดียวกัน เพราะจะเป็นการขัดต่อบทบัญญัติมาตรา ๓๙^๓ ที่กำหนดให้ผู้รับมอบอำนาจมีหน้าที่ต้องรับมอบอำนาจนั้น และจะมอบอำนาจนั้นให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นต่อไปไม่ได้ และกรณีนี้จะอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๘ (๑๓) เพื่อออกระเบียบไว้เป็นการเฉพาะก็ไม่ได้ เพราะมาตรา ๓๘ (๑๓) ให้อำนาจออกระเบียบเพื่อการมอบอำนาจเท่านั้น มิใช่เพื่อการรับมอบอำนาจ อย่างไรก็ตาม ปัญหาเกี่ยวกับการมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนในกรณีดังกล่าวนี้สามารถกระทำได้โดยให้ ก.พ.ร. กำหนดแนวทางปฏิบัติและเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบ เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีแล้วย่อมใช้บังคับได้ตามบทบัญญัติมาตรา ๗๑/๑๐ (๘)^๔

ประเด็นที่สอง การแต่งตั้งผู้รักษาราชการแทนรองปลัดกระทรวงผู้เป็นหัวหน้ากลุ่มภารกิจนั้น เป็นอำนาจของผู้ใด และข้าราชการที่จะแต่งตั้งรักษาราชการแทนได้แก่ข้าราชการระดับใด นประเด็นดังกล่าว คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒)^๕ ได้วินิจฉัยไว้แล้วว่า เมื่อไม่มีรองปลัดกระทรวงผู้เป็นหัวหน้ากลุ่มภารกิจ หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ การแต่งตั้งผู้รักษาราชการแทนรองปลัดกระทรวงย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา ๔๔ วรรคสอง^๖ โดยอำนาจในการ

^๓ มาตรา ๓๙ เมื่อมีการมอบอำนาจตามมาตรา ๓๘ โดยชอบแล้ว ผู้รับมอบอำนาจมีหน้าที่ต้องรับมอบอำนาจนั้น และจะมอบอำนาจนั้นให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นต่อไปไม่ได้ เว้นแต่กรณีการมอบอำนาจให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดตามมาตรา ๓๘ (๒) (๓) (๔) (๕) (๖) หรือ (๗) ผู้ว่าราชการจังหวัดจะมอบอำนาจนั้นต่อไปตามมาตรา ๓๘ (๙) ก็ได้

ฯลฯ

ฯลฯ

^๔ มาตรา ๗๑/๑๐ ก.พ.ร. มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๘) ติความและวินิจฉัยปัญหาที่เกิดขึ้นจากการใช้บังคับพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม รวมตลอดทั้งกำหนดแนวทางปฏิบัติ ในกรณีที่ปัญหา มติของคณะกรรมการตามข้อนี้ เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีแล้ว ให้ใช้บังคับได้ตามกฎหมาย

ฯลฯ

ฯลฯ

^๕ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การแต่งตั้งผู้รักษาราชการแทนรองปลัดกระทรวงสาธารณสุข ผู้เป็นหัวหน้ากลุ่มภารกิจ ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๑/๒๐๕๑ ลงวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๕๕ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^๖ มาตรา ๔๔

ฯลฯ

ฯลฯ

แต่งตั้งผู้รักษาราชการแทนรองปลัดกระทรวงนั้นเป็นอำนาจของปลัดกระทรวง ซึ่งจะแต่งตั้งข้าราชการในกระทรวง ซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่าเป็นผู้รักษาราชการแทนก็ได้ ส่วนการที่จะให้ข้าราชการในกระทรวงคนใดเป็นผู้รักษาราชการแทนรองปลัดกระทรวงผู้เป็นหัวหน้ากลุ่มภารกิจนั้น ย่อมเป็นอำนาจของปลัดกระทรวงที่จะเป็นผู้แต่งตั้ง และในกรณีดังกล่าวไม่อาจนำบทบัญญัติมาตรา ๖๘ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งเป็นบทบัญญัติในเรื่องที่เกี่ยวกับการรักษาการในตำแหน่งมาใช้ได้ เนื่องจากเป็นกรณีที่ได้มีการบัญญัติไว้แล้วในกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

ประเด็นที่สาม อำนาจของปลัดกระทรวงที่จะตกเป็นของรองปลัดกระทรวงผู้เป็นหัวหน้ากลุ่มภารกิจมีเพียงใดนั้น ประเด็นดังกล่าว ที่ประชุมร่วมคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑ และคณะที่ ๒)^๔ ได้วินิจฉัยไว้แล้วว่า มาตรา ๒๑ วรรคหก^๕ กำหนดให้อำนาจหน้าที่ของ

ในกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งรองปลัดกระทรวง หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ปลัดกระทรวงจะแต่งตั้งข้าราชการในกระทรวงซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่าเป็นผู้รักษาราชการแทนก็ได้

๓ มาตรา ๖๘ ในกรณีที่ตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญว่างลงหรือผู้ดำรงตำแหน่งไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ราชการได้ และเป็นกรณีที่มิได้บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๕๒ มีอำนาจสั่งให้ข้าราชการพลเรือนที่เห็นสมควรรักษาการในตำแหน่งนั้นได้ ผู้รักษาการในตำแหน่งตามวรรคหนึ่ง ให้มีอำนาจหน้าที่ตามตำแหน่งที่รักษาการนั้น ในกรณีที่มิได้บัญญัติในกฎหมายอื่น กฎระเบียบ ข้อบังคับ มติคณะรัฐมนตรี มติคณะกรรมการตามกฎหมายหรือคำสั่งผู้บังคับบัญชาแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งนั้น ๆ เป็นกรรมการ หรือให้มีอำนาจหน้าที่อย่างใดก็ให้ผู้รักษาการในตำแหน่งทำหน้าที่กรรมการหรือมีอำนาจหน้าที่อย่างนั้นในระหว่างที่รักษาการในตำแหน่ง แล้วแต่กรณี

๔ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

๕ มาตรา ๒๑ ในกระทรวงให้มีปลัดกระทรวงคนหนึ่งมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

(๑) รับผิดชอบควบคุมราชการประจำในกระทรวง แปลงนโยบายเป็นแนวทางและแผนการปฏิบัติราชการ กำกับการทำงานของส่วนราชการในกระทรวงให้เกิดผลสัมฤทธิ์ และประสานการปฏิบัติงานของส่วนราชการในกระทรวงให้มีเอกภาพสอดคล้องกัน รวมทั้งเร่งรัด ติดตาม และประเมินผลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการในกระทรวง

(๒) เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการของส่วนราชการในกระทรวงรองจากรัฐมนตรี

(๓) เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในสำนักงานปลัดกระทรวง และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักงานปลัดกระทรวง

ในการปฏิบัติราชการของปลัดกระทรวงตามวรรคหนึ่ง จะให้มีรองปลัดกระทรวงคนหนึ่งเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการตามที่ปลัดกระทรวงมอบหมายก็ได้

ภายในกระทรวงจะออกกฎกระทรวงกำหนดให้ส่วนราชการระดับกรมตั้งแต่สองส่วนราชการขึ้นไปอยู่ภายใต้กลุ่มภารกิจเดียวกันก็ได้ โดยให้แต่ละกลุ่มภารกิจมีผู้ดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีคนหนึ่งเป็นหัวหน้ากลุ่มภารกิจรับผิดชอบราชการและบังคับบัญชาข้าราชการของส่วนราชการในกลุ่มภารกิจนั้น โดยปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อปลัดกระทรวงหรือขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีตามที่กำหนดโดยกฎกระทรวง และในกรณีที่ขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีต้องรายงานผลการดำเนินงานต่อปลัดกระทรวงตามที่กำหนดโดยกฎกระทรวง

ปลัดกระทรวง ที่เกี่ยวกับราชการของส่วนราชการในกลุ่มภารกิจเป็นอำนาจหน้าที่ของหัวหน้ากลุ่มภารกิจ เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ซึ่งปรากฏว่ากฎกระทรวงว่าด้วยกลุ่มภารกิจ พ.ศ. ๒๕๔๕ ได้กำหนดข้อจำกัดอำนาจของผู้เป็นหัวหน้ากลุ่มภารกิจไว้บางกรณี เช่น อำนาจของปลัดกระทรวงในการสั่งบรรจุและแต่งตั้ง การเลื่อนขั้นเงินเดือน การดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรง และกรณีอื่นตามที่ปลัดกระทรวงและหัวหน้ากลุ่มภารกิจตกลงกันหรือตามที่รัฐมนตรีมีคำสั่ง โดยผลของบทบัญญัติดังกล่าวอำนาจหน้าที่ของปลัดกระทรวงทั้งปวงที่เกี่ยวกับราชการของส่วนราชการในกลุ่มภารกิจจึงตกเป็นอำนาจหน้าที่ของหัวหน้ากลุ่มภารกิจ เว้นแต่อำนาจที่ได้รับการยกเว้นไว้ดังกล่าวข้างต้น ดังนั้น อำนาจของปลัดกระทรวงในฐานะเป็นผู้แทนกระทรวงในส่วนที่เกี่ยวกับราชการที่อยู่ในกลุ่มภารกิจจึงย่อมตกไปเป็นของรองปลัดกระทรวงผู้เป็นหัวหน้ากลุ่มภารกิจนั้นด้วย

สำหรับการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองของอธิบดี ข้อ ๒ (๔) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดให้เป็นอำนาจของปลัดกระทรวงหรือปลัดทบวง แล้วแต่กรณี ดังนั้น เพื่อความรอบคอบและไม่ให้เกิดปัญหาในการดำเนินคดีในศาล ปลัดกระทรวงจึงควรทำหนังสือมอบอำนาจให้รองปลัดกระทรวงผู้เป็น หัวหน้ากลุ่มภารกิจเป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองด้วย

ประเด็นที่สี่ เกี่ยวกับสถานะของหัวหน้ากลุ่มภารกิจนั้น เห็นว่า โดยที่การบริหารรูปแบบใหม่ กำหนดให้กระทรวงสามารถกำหนดให้มีกลุ่มภารกิจของส่วนราชการต่าง ๆ ที่มีงานสัมพันธ์กัน เพื่อที่จะให้มีเป้าหมายการทำงานร่วมกันได้ และมีผู้รับผิดชอบกำกับการบริหารงานของกลุ่มภารกิจนั้นโดยตรงตามมาตรา ๒๑ วรรคสาม^{๙๐} เพื่อให้การปฏิบัติงานราชการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและรวดเร็ว รวมทั้งให้มีการประสานการปฏิบัติงานและการใช้งบประมาณ เพื่อที่จะให้การบริหารงานของทุกส่วนราชการบรรลุเป้าหมายของกระทรวงและลดความซ้ำซ้อน มีการมอบหมายงานเพื่อลดขั้นตอนการปฏิบัติราชการ แต่ตำแหน่งหัวหน้ากลุ่มภารกิจมิใช่ตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินและกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการ พลเรือน โดยเป็นเพียงการที่กฎหมายกำหนดให้เป็นผู้รับผิดชอบกำกับการบริหารงานของกลุ่มภารกิจ และกฎหมายก็ได้กำหนดให้อำนาจหน้าที่ของ

ในกลุ่มภารกิจเดียวกัน หัวหน้ากลุ่มภารกิจอาจกำหนดให้ส่วนราชการของส่วนราชการระดับกรมแห่งหนึ่งปฏิบัติงานที่เกี่ยวกับสารบรรณ บุคลากร การเงิน การพัสดุ หรือการบริหารงานทั่วไปให้แก่ส่วนราชการแห่งอื่นภายใต้กลุ่มภารกิจเดียวกันก็ได้

กระทรวงใดมิได้จัดให้มีกลุ่มภารกิจ และมีปริมาณงานมาก จะให้มีรองปลัดกระทรวงเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการเพิ่มขึ้นเป็นสองคนก็ได้

ในกรณีที่กระทรวงใดมีการจัดกลุ่มภารกิจ จะให้มีรองปลัดกระทรวงเพิ่มขึ้นเป็นหัวหน้ากลุ่มภารกิจก็ได้ และให้อำนาจหน้าที่ของปลัดกระทรวงที่เกี่ยวกับราชการของส่วนราชการในกลุ่มภารกิจเป็นอำนาจหน้าที่ของหัวหน้ากลุ่มภารกิจนั้น ทั้งนี้ เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

^{๙๐} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๙

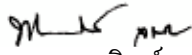
ปลัดกระทรวงในส่วนที่เกี่ยวกับราชการของส่วนราชการ ในกลุ่มภารกิจเป็นอำนาจหน้าที่ของรองปลัดกระทรวงผู้เป็นหัวหน้ากลุ่มภารกิจ เว้นแต่อำนาจที่ได้รับ การยกเว้นไว้

กรณีตามประเด็นข้อหารือจึงเห็นว่า เมื่ออำนาจหน้าที่ของปลัดกระทรวงในส่วนที่เกี่ยวกับราชการของส่วนราชการในกลุ่มภารกิจเป็นอำนาจหน้าที่ของรองปลัดกระทรวงผู้เป็นหัวหน้ากลุ่มภารกิจตามมาตรา ๒๑ วรรคหก เพราะฉะนั้น รองปลัดกระทรวงผู้เป็นหัวหน้ากลุ่มภารกิจย่อม มีอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติราชการในฐานะเป็นผู้แทนกระทรวงในส่วนที่เกี่ยวกับราชการของ ส่วนราชการในกลุ่มภารกิจนั้นได้

ประเด็นที่ห้า เกี่ยวกับการลาภกิจ ลาป่วย การเดินทางไปราชการ การพิจารณาอนุญาต หรือการควบคุมบังคับบัญชาของรองปลัดกระทรวงผู้เป็นหัวหน้ากลุ่มภารกิจนั้น เห็นว่า ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่าการบริหารรูปแบบใหม่ กำหนดให้กระทรวงสามารถกำหนดให้มีกลุ่มภารกิจของส่วนราชการต่าง ๆ ที่มีงานสัมพันธ์กัน เพื่อที่จะให้มีเป้าหมายการทำงานร่วมกันได้ และมีผู้รับผิดชอบกำกับกับการบริหารงานของกลุ่มภารกิจนั้นโดยตรง อย่างไรก็ตาม การจัดระเบียบราชการในกระทรวงนั้น มีปลัดกระทรวง คนหนึ่งมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบควบคุมราชการประจำในกระทรวง กำกับกับการทำงานของส่วนราชการในกระทรวงให้เกิดผลสัมฤทธิ์ เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการของส่วนราชการในกระทรวงรองจากรัฐมนตรี และเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในสำนักงานปลัดกระทรวงและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักงานปลัดกระทรวงตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง และเมื่อรองปลัดกระทรวงผู้เป็นหัวหน้ากลุ่มภารกิจซึ่งรับผิดชอบกำกับกับการบริหารงานราชการของกลุ่มภารกิจและบังคับบัญชาข้าราชการของส่วนราชการในกลุ่มภารกิจยังคงเป็นข้าราชการในสำนักงานปลัดกระทรวงจึงย่อมอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของปลัดกระทรวง ซึ่งรับผิดชอบควบคุมราชการประจำในกระทรวง เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในสำนักงานปลัดกระทรวงและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักงานปลัดกระทรวงตามที่กำหนดไว้ในบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว เพราะฉะนั้น เมื่อรองปลัดกระทรวงผู้เป็นหัวหน้ากลุ่มภารกิจอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของปลัดกระทรวง การลาภกิจ ลาป่วย การเดินทางไปราชการ การพิจารณาอนุญาต หรือการควบคุมบังคับบัญชาของรองปลัดกระทรวงผู้เป็นหัวหน้ากลุ่มภารกิจอันมิได้เกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของส่วนราชการในกลุ่มภารกิจย่อมอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของปลัดกระทรวง

ประเด็นที่หก เกี่ยวกับการปฏิบัติราชการระหว่างรองปลัดกระทรวงซึ่งเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการตามที่ปลัดกระทรวงมอบหมาย กับรองปลัดกระทรวงผู้เป็นหัวหน้ากลุ่มภารกิจและอธิบดีในกลุ่มภารกิจนั้น เห็นว่า ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า การบริหารรูปแบบใหม่ กำหนดให้กระทรวงสามารถกำหนดให้มีกลุ่มภารกิจของส่วนราชการต่าง ๆ ที่มีงานสัมพันธ์กัน เพื่อที่จะให้มีเป้าหมาย การทำงานร่วมกันได้ และมีผู้รับผิดชอบกำกับกับการบริหารงานของกลุ่มภารกิจนั้นโดยตรง รวมทั้ง ให้อำนาจหน้าที่ของปลัดกระทรวงที่เกี่ยวกับราชการของส่วนราชการในกลุ่มภารกิจเป็นอำนาจหน้าที่ของหัวหน้ากลุ่มภารกิจนั้น เพราะฉะนั้น ถ้าเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของส่วนราชการ ในกลุ่มภารกิจ รองปลัดกระทรวงผู้เป็นหัวหน้ากลุ่มภารกิจย่อมมีอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติราชการ ในฐานะเป็นผู้รับผิดชอบกำกับกับการบริหารงานได้โดยตรง

เพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและรวดเร็ว แต่ถ้าเป็นกรณีที่เป็นกรปฏิบัติราชการโดยทั่วไปของส่วนราชการ ในกลุ่มภารกิจนั้นโดยตรง อันมิเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของกลุ่มภารกิจ กรณีดังกล่าว อธิบดี ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของกรมย่อมมีอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติราชการดังกล่าว


(นางสาวพรทิพย์ จਾਲะ)

รองเลขาธิการฯ

รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มกราคม ๒๕๕๖