

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง หรือกรณีปลัดกระทรวงการคลังมีคำสั่งให้ข้าราชการพลเรือนสามัญ
กรมสรรพสามิตไปช่วยปฏิบัติราชการกรมศุลกากร

กรมศุลกากรได้มีหนังสือที่ กค ๐๖๐๓/๐๕๕๔ ลงวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๕๔ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ปัจจุบันกรมศุลกากรขาดแคลนอัตราากำลังจากผลกระทบของมาตรการปรับขนาดกำลังคนภาครัฐ และกระทรวงการคลังมีนโยบายเกลี่ยอัตรากำลังระหว่างส่วนราชการในสังกัดโดยให้ข้าราชการจากกรมหนึ่งไปช่วยปฏิบัติราชการต่างกรมในกระทรวงเดียวกัน ซึ่งจะดำเนินการ ดังนี้

๑. ปลัดกระทรวงการคลังมีคำสั่งให้ข้าราชการพลเรือนสามัญ กรมสรรพสามิตไปช่วยปฏิบัติราชการกรมศุลกากร

๒. อธิบดีกรมศุลกากรมีคำสั่งแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนสามัญกรมสรรพสามิตไปช่วยปฏิบัติราชการกรมศุลกากร เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ เพื่อให้มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาหรือมีคำสั่งทางปกครอง หรือดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญา อันเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของตำแหน่งต่าง ๆ ของกรมศุลกากร เช่น ตำแหน่งในสายงานนายตรวจศุลกากร ตำแหน่งในสายงานศุลกากร

กรมศุลกากรเห็นว่า กรณีที่ปลัดกระทรวงการคลังซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบควบคุมราชการประจำในกระทรวงการคลัง มีคำสั่งให้ข้าราชการพลเรือนสามัญกรมสรรพสามิตไปช่วยปฏิบัติราชการกรมศุลกากร เป็นการใช้อำนาจทางบริหารตามมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๕ สามารถทำได้โดยชอบด้วยกฎหมาย หากพิจารณาเห็นว่า มีความจำเป็น โดยข้าราชการที่ไปช่วยปฏิบัติราชการตามคำสั่งที่ขอด้วยกฎหมายนี้ย่อมจะถือได้ว่า เป็นบุคคลใด ๆ ซึ่งรับราชการในกรมศุลกากรและมีฐานะเป็นพนักงานศุลกากรหรือพนักงาน ตามความในมาตรา ๒ แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พระพุทธศักราช ๒๔๖๙ ส่วนกรณีการแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่นั้นไม่มีบทบัญญัติในมาตราใดของพระราชบัญญัติศุลกากร พระพุทธศักราช ๒๔๖๙ และที่แก้ไขเพิ่มเติมต่อมา ระบุผู้มีอำนาจแต่งตั้งไว้ คงระบุแต่เพียงคุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับการแต่งตั้งจะต้องเป็นพนักงานใด ๆ เท่านั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังที่เป็นผู้รักษาการพระราชบัญญัติดังกล่าวนี้ ก็ได้มีมติให้รัฐมนตรีให้อำนาจในการแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ ดังนั้น การที่อธิบดีกรมศุลกากรมีคำสั่งแต่งตั้งให้ข้าราชการผู้มีฐานะเป็นพนักงานศุลกากรหรือพนักงานโดยนัยดังกล่าวข้างต้นนี้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามความในมาตรา ๒ แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พระพุทธศักราช ๒๔๖๙ เป็นการใช้

อำนาจในทางบริหารตามมาตรา ๓๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ประกอบกับมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติศาลการ พระพุทธศักราช ๒๔๖๙ จึงน่าจะทำได้โดยชอบด้วยกฎหมายเช่นเดียวกัน

โดยเหตุที่การดำเนินการในลักษณะเช่นนี้ กรมศาลการยังมีได้เคยดำเนินการมาก่อน อาจจะทำให้มีปัญหาในทางกฎหมาย จึงขอหารือคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าการดำเนินการดังกล่าวนี้ จะเป็นการดำเนินการที่ชอบด้วยกฎหมายและระเบียบปฏิบัติหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) ได้พิจารณาข้อหารือของกรมศาลการโดยได้ฟังคำชี้แจงของผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงาน ก.พ.) และผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมศาลการ) พร้อมทั้งได้ตรวจสอบบทบัญญัติในกฎหมายศาลการที่เกี่ยวข้องแล้วเห็นว่าพระราชบัญญัติศาลการฯมีบทนิยามศัพท์เกี่ยวกับผู้ปฏิบัติงานไว้หลายคำด้วยกันเช่น “พนักงานศาลการ” “พนักงาน” และ “พนักงานเจ้าหน้าที่” สรุปได้ ดังนี้

๑. คำว่า “พนักงานศาลการ” ได้ให้นิยามไว้ ๒ แห่ง คือในมาตรา ๒^๑ แห่งพระราชบัญญัติศาลการ พระพุทธศักราช ๒๔๖๙ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติศาลการ (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๔๗๙ บัญญัติว่า พนักงานศาลการหรือพนักงานให้หมายความถึงบุคคลใด ๆ ซึ่งรับราชการในกรมศาลการ นายทหารแห่งราชนาวิ ซึ่งหมายถึงนายทหารเรือชั้นสัญญาบัตร นายอำเภอ หรือผู้ช่วยนายอำเภอ ซึ่งได้รับแต่งตั้งเป็นพิเศษให้กระทำการแทนกรมศาลการ และตามมาตรา ๓^๒ แห่งพระราชบัญญัติศาลการ(ฉบับที่ ๗) พุทธศักราช ๒๔๘๐ ได้นิยามคำว่า “พนักงานหรือพนักงานศาลการ” ให้หมายความรวมถึงพนักงานศาลการตามมาตรา ๒ แห่งพระราชบัญญัติศาลการ พระพุทธศักราช ๒๔๖๙ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติศาลการ (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๔๗๙ และพนักงานใด ๆ ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้กระทำการเป็นพนักงานศาลการด้วย ซึ่งพนักงานหรือพนักงานศาลการตามบทบัญญัตินี้มีความหมายกว้าง

๑ มาตรา ๒ ๑๑๑ ๑๑๑

คำว่า “พนักงานศาลการ” และ “พนักงาน” หมายความว่าและกินความรวมไปถึงบุคคลใด ๆ ซึ่งรับราชการในกรมศาลการ หรือนายทหารแห่งราชนาวิ หรือนายอำเภอหรือผู้ช่วยนายอำเภอซึ่งได้รับแต่งตั้งเป็นพิเศษให้กระทำการแทนกรมศาลการ

๑๑๑ ๑๑๑

๒ มาตรา ๓ ๑๑๑ ๑๑๑

“พนักงานหรือพนักงานศาลการ” นอกจากพนักงานต่าง ๆ ที่ระบุไว้ในมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติศาลการ (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๔๗๙* แล้ว ให้หมายความรวมถึงพลตอถึงพนักงานใด ๆ ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้กระทำการเป็นพนักงานศาลการด้วย

*เดิมมาตรา ๒ แห่งพระราชบัญญัติศาลการ พระพุทธศักราช ๒๔๖๙ บัญญัติว่า “คำว่า “พนักงานศาลการ” และ “พนักงาน” หมายความว่าและกินความรวมไปถึงบุคคลใด ๆ ซึ่งมีตำแหน่งรับราชการในกรมศาลการ หรือนายอำเภอ หรือผู้ช่วยนายอำเภอซึ่งได้แต่งตั้งเป็นพิเศษให้กระทำการแทนกรมศาลการ” ต่อมา มาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติศาลการ (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๔๗๙ ได้ยกเลิกความในมาตรา ๒ ดังกล่าว และให้ใช้ความที่บัญญัติขึ้นใหม่แทนตามที่อ้างถึงในเชิงอรรถที่ ๑

หากแต่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจค้นหรือดำเนินการใด ๆ เกี่ยวกับการนำของเข้ามาในหรือส่งของออกนอกราชอาณาจักรเฉพาะที่ขนส่งผ่านด่านพรมแดนและด่านศุลกากรโดยทางบกเท่านั้น ซึ่งในเรื่องนี้คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้เคยวินิจฉัยไว้แล้ว(เรื่องเสร็จที่ ๒๘๗/๒๕๔๓ กรณีการแต่งตั้งพนักงานศุลกากร และการนำมาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๗ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พระพุทธศักราช ๒๔๖๙ มาบังคับใช้ในเขตต่อเนื่อง) จากบทบัญญัติดังกล่าว พนักงานศุลกากร หรือพนักงาน จึงหมายความว่าเฉพาะบุคคลต่าง ๆ ดังนี้

๑.๑ บุคคลใด ๆ ซึ่งรับราชการในกรมศุลกากร

๑.๒ นายทหารแห่งราชนาวิ ซึ่งได้รับแต่งตั้งเป็นพิเศษให้กระทำการแทนกรมศุลกากร

๑.๓ นายอำเภอหรือผู้ช่วยนายอำเภอ ซึ่งได้รับแต่งตั้งเป็นพิเศษให้กระทำการแทนกรมศุลกากร

๑.๔ พนักงานใด ๆ ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้กระทำการเป็นพนักงานศุลกากร (ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ ๗) พุทธศักราช ๒๔๘๐)

๒. คำว่า “พนักงานเจ้าหน้าที่” ได้นิยามไว้ในมาตรา ๒^๑ แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พระพุทธศักราช ๒๔๖๙ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๔๗๙ หมายถึง พนักงานใด ๆ ซึ่งได้รับแต่งตั้งให้มีหน้าที่เฉพาะการหรือพนักงานใด ซึ่งกระทำหน้าที่โดยเฉพาะในกิจการตามหน้าที่ของตนโดยปกติ ดังนั้นพนักงานเจ้าหน้าที่จึงได้แก่

๒.๑ พนักงาน ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ของตนโดยปกติตามอำนาจหน้าที่ของพนักงานศุลกากรที่กำหนดไว้ในประมวลระเบียบปฏิบัติกรมศุลกากร เช่น นายตรวจศุลกากรมีหน้าที่ตรวจปล่อยสินค้า ก็เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ในการตรวจปล่อยสินค้า

๒.๒ พนักงานผู้ได้รับมอบหมายให้มีหน้าที่เฉพาะการในกิจการใด ๆ เช่น เจ้าหน้าที่ประเมินอากรผู้ใด ซึ่งโดยปกติประมวลระเบียบปฏิบัติได้กำหนดหน้าที่ให้ทำการจับกุมของลักลอบหนีภาษีศุลกากร แต่หากอธิบดีกรมศุลกากรได้แต่งตั้งให้ทำหน้าที่ปราบปรามพิเศษเป็นการชั่วคราว ณ ที่ใดที่หนึ่ง เจ้าหน้าที่ประเมินอากรผู้นั้นย่อมเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ในการป้องกันและปราบปราม และมีอำนาจทำการจับกุมผู้กระทำความผิดตามภารกิจที่ตนได้รับมอบหมายให้กระทำ

จากข้อเท็จจริงและบทบัญญัตินี้ดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการกฤษฎีกา(คณะที่ ๒) มีความเห็นว่า กรณีมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาใน ๒ ประเด็นดังนี้

๑. การที่ปลัดกระทรวงการคลังจะมีคำสั่งให้ข้าราชการพลเรือนสามัญ กรมสรรพสามิตไปช่วยปฏิบัติราชการในกรมศุลกากรนั้น ดำเนินการได้หรือไม่

^๑ มาตรา ๒

ฯลฯ

ฯลฯ

คำว่า “พนักงานเจ้าหน้าที่” หมายความว่าและกินความไปถึงพนักงานใด ๆ ซึ่งได้แต่งตั้งให้มีหน้าที่เฉพาะการ หรือพนักงานใดซึ่งกระทำหน้าที่โดยเฉพาะกิจการตามหน้าที่ของตนโดยปกติ

ฯลฯ

ฯลฯ

๒. อธิบดีกรมศาลากรจะแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนสามัญ กรมสรรพสามิตที่ได้รับคำสั่งให้มาช่วยปฏิบัติราชการในกรมศาลากรเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ ได้หรือไม่

ประเด็นที่หนึ่ง เห็นว่า การที่ปลัดกระทรวงการคลังจะมีคำสั่งให้ข้าราชการพลเรือนสามัญสังกัดกรมสรรพสามิตไปช่วยปฏิบัติราชการกรมศาลากรนั้น สามารถกระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๑^๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งเป็นการใช้อำนาจในทางบริหารของปลัดกระทรวงในฐานะผู้บังคับบัญชา แต่การจะมีคำสั่งให้ข้าราชการกรมสรรพสามิต ไปช่วยปฏิบัติราชการกรมศาลากร จะมีผลให้ผู้ไปช่วยปฏิบัติราชการมีฐานะเป็นพนักงานศาลากร หรือพนักงานตามกฎหมายศาลากรหรือไม่ นั้น เห็นว่า การแต่งตั้งข้าราชการให้ไปดำรงตำแหน่งต่าง ๆ เพื่อปฏิบัติราชการนั้น กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน ได้บัญญัติหลักเกณฑ์ในการแต่งตั้งไว้แล้ว ไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งในตำแหน่งถาวรหรือการให้ปฏิบัติหน้าที่ชั่วคราว และเฉพาะบุคคลที่ได้รับแต่งตั้งโดยถูกต้องตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายจึงจะมีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติราชการตามตำแหน่งที่ได้รับแต่งตั้ง ดังนั้น การที่ปลัดกระทรวงการคลังจะมีคำสั่งให้ข้าราชการพลเรือนสามัญสังกัดกรมสรรพสามิตไปช่วยปฏิบัติราชการกรมศาลากรแม้จะสามารถกระทำได้ แต่ก็จะมีผลให้ผู้ไปช่วยปฏิบัติราชการดังกล่าว มีฐานะเป็นพนักงานศาลากรหรือพนักงานตามกฎหมายศาลากรแต่อย่างใด ซึ่งเรื่องทำนองเดียวกันนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) ได้เคยวินิจฉัยไว้แล้ว (เรื่องเสร็จที่ ๑๒/๒๕๔๓ เรื่องการมอบหมายให้ผู้ได้รับคำสั่งช่วยปฏิบัติราชการต่างกรมปฏิบัติราชการแทน)

ประเด็นที่สอง การที่อธิบดีกรมศาลากรจะมีคำสั่งแต่งตั้งให้ข้าราชการพลเรือนสามัญสังกัดกรมสรรพสามิตซึ่งไปช่วยปฏิบัติราชการกรมศาลากร เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ได้หรือไม่

จากข้อเท็จจริงตามที่หารือมา เห็นว่า อธิบดีกรมศาลากรไม่อาจแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนสามัญสังกัดกรมสรรพสามิต ซึ่งได้รับคำสั่งให้ไปช่วยปฏิบัติราชการกรมศาลากร เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายศาลากรได้เช่นเดียวกัน เนื่องจากข้าราชการซึ่งจะมาช่วยปฏิบัติราชการดังกล่าว ไม่ใช่พนักงานศาลากรหรือพนักงาน หรือเป็นบุคคลใด ๆ ที่รับราชการในกรมศาลากรตามนัยมาตรา ๒ แห่งพระราชบัญญัติศาลากร พระพุทธศักราช ๒๔๖๙ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติศาลากร (ฉบับที่ ๖) พระพุทธศักราช ๒๔๗๙ อีกทั้งไม่ใช่พนักงานใด ๆ ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้กระทำการเป็นพนักงานศาลากรตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติศาลากร

^๔ มาตรา ๒๑ กระทรวง นอกจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงและรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงให้มีปลัดกระทรวงคนหนึ่งมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

(๑) รับผิดชอบควบคุมราชการประจำในกระทรวง กำหนดแนวทางและแผนการปฏิบัติราชการของกระทรวง และลำดับความสำคัญของแผนการปฏิบัติราชการประจำปีของส่วนราชการในกระทรวงให้เป็นไปตามนโยบายที่รัฐมนตรีกำหนด รวมทั้งกำกับเร่งรัดติดตามและประเมินผลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการในกระทรวง

(๒) เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการของส่วนราชการในกระทรวงรองจากรัฐมนตรี

(ฉบับที่ ๗)พุทธศักราช ๒๔๘๐ ดังนั้น ข้าราชการพลเรือนสามัญกรมสรรพสามิตที่มาช่วยปฏิบัติราชการในกรมศุลกากร จึงไม่มีคุณสมบัติเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติศุลกากรฯ

(ลงชื่อ) ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์
(นายชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ตุลาคม ๒๕๔๔