

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การมอบอำนาจของปลัดกระทรวงสาธารณสุขให้กับรองปลัดกระทรวงสาธารณสุข
หรือรองปลัดกระทรวงสาธารณสุขผู้เป็นหัวหน้ากลุ่มภารกิจในการดำเนินการ
ทางวินัยกับข้าราชการในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวง

สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ สธ ๐๒๐๑.๐๕๕/๒๑ ลงวันที่ ๒๙ มกราคม ๒๕๕๒ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ปลัดกระทรวงสาธารณสุขได้มีคำสั่งกระทรวงสาธารณสุขที่ ๑๑๕๔/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๕๑ มอบอำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการหรือการดำเนินการอื่นที่ ปลัดกระทรวงสาธารณสุขจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ หรือ คำสั่งใด ๆ หรือมติของคณะรัฐมนตรี ให้รองปลัดกระทรวงสาธารณสุข หรือรองปลัดกระทรวง สาธารณสุขผู้เป็นหัวหน้ากลุ่มภารกิจ และข้าราชการที่ได้รับมอบหมายปฏิบัติราชการแทน ปลัดกระทรวงสาธารณสุขในราชการของหน่วยงานต่าง ๆ ตามบัญชีแนบท้ายคำสั่ง โดยได้มอบ อำนาจให้นายจักรธรรม ธรรมศักดิ์ รองปลัดกระทรวงสาธารณสุขผู้เป็นหัวหน้ากลุ่มภารกิจด้าน พัฒนาการแพทย์ ปฏิบัติราชการแทนปลัดกระทรวงสาธารณสุขในราชการของสำนักบริหารกลาง เฉพาะกลุ่มกฎหมายและกลุ่มเสริมสร้างวินัยและระบบคุณธรรม ทั้งนี้ งานเกี่ยวกับวินัยและการ ดำเนินการทางวินัย การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ ของข้าราชการพลเรือนสามัญ นั้นเป็นราชการที่ อยู่ในความรับผิดชอบของกลุ่มเสริมสร้างวินัยและระบบคุณธรรม กล่าวคือ เมื่อมีการสืบสวน สอบสวนและพิจารณาทางวินัย หรือการสั่งลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการ ก็จะเสนอเรื่องให้ นายแพทย์จักรธรรม ธรรมศักดิ์ พิจารณาและลงนามในคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวน สอบสวนหรือคำสั่งลงโทษทางวินัยในฐานะปฏิบัติราชการแทนปลัดกระทรวงสาธารณสุข ต่อมาได้ มีการบังคับใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยมาตรา ๑๓๑ ซึ่งเป็น บทเฉพาะกาล ได้บัญญัติให้นำบทบัญญัติในลักษณะ ๔ ข้าราชการพลเรือนสามัญ ของ พระราชบัญญัติดังกล่าว มาใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ก.พ. ประกาศเรื่อง การจัดทำมาตรฐานกำหนด ตำแหน่ง และจัดตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญทุกส่วนราชการเข้าประเภทตำแหน่งสายงาน และระดับตำแหน่ง ตามมาตรฐานกำหนดตำแหน่ง ซึ่ง ก.พ. ได้ออกประกาศดังกล่าวแล้วเมื่อวันที่ ๑๑ ธันวาคม ๒๕๕๑ ดังนั้น เรื่องเกี่ยวกับวินัยและการรักษาวินัยตามหมวด ๖ และการดำเนินการ ทางวินัยตามหมวด ๗ ซึ่งอยู่ในลักษณะ ๔ ข้าราชการพลเรือนสามัญ จึงมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑๑ ธันวาคม ๒๕๕๑ เป็นต้นมา แต่เนื่องจากในหมวด ๗ มาตรา ๙๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติไว้ว่า “เมื่อมีการกล่าวหา หรือมีกรณีเป็นที่สงสัยว่าข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำความผิดวินัย ให้

ผู้บังคับบัญชาที่มีหน้าที่ต้องรายงานให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๕๗ ทราบ โดยเร็ว และให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๕๗ ดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ โดยเร็วด้วยความยุติธรรมและโดยปราศจากอคติ” และมาตรา ๙๐ วรรคสาม บัญญัติไว้ว่า “อำนาจหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๕๗ ตามหมวดนี้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๕๗ จะมอบหมายให้ผู้บังคับบัญชาระดับต่ำลงไปปฏิบัติแทนตามหลักเกณฑ์ที่ ก.พ. กำหนดก็ได้” ดังนั้น อำนาจในการดำเนินการทางวินัยตามหมวด ๗ เช่น การแต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนสอบสวน และการพิจารณาทางวินัย รวมทั้งการลงโทษทางวินัย จึงเป็นอำนาจของผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๕๗ แต่เพียงผู้เดียวเท่านั้น หากจะมอบอำนาจหรือมอบหมายให้ผู้อื่นปฏิบัติแทน ก็จะต้องมอบให้กับผู้บังคับบัญชาระดับต่ำลงไปปฏิบัติแทนตามหลักเกณฑ์ที่ ก.พ. กำหนด

สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขมีความเห็นว่าการมอบอำนาจตามคำสั่งกระทรวงสาธารณสุข ที่ ๑๑๕๔/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๑๖ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นการมอบอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งเป็นการมอบอำนาจทั่วไปในกรณีที่ไม่มีกฎหมายกำหนดวิธีการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น แต่เมื่อพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๙๐ มีผลใช้บังคับแล้ว การมอบอำนาจเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยจะต้องมอบหมายตามหลักเกณฑ์ที่ ก.พ. กำหนด แต่เนื่องจากขณะนี้ ก.พ. ยังมิได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการมอบอำนาจดังกล่าวแต่อย่างใด ดังนั้น จึงมีความประสงค์ขอหารือปัญหาข้อกฎหมาย เพื่อจะได้ปฏิบัติได้อย่างถูกต้อง ดังนี้

๑. เมื่อ ก.พ. ยังไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการมอบอำนาจตามมาตรา ๙๐ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ การมอบอำนาจของปลัดกระทรวงสาธารณสุขในส่วนที่เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย ยังสามารถให้รองปลัดกระทรวงสาธารณสุข หรือรองปลัดกระทรวงสาธารณสุขผู้เป็นหัวหน้ากลุ่มภารกิจและข้าราชการที่ได้รับมอบหมาย ปฏิบัติราชการแทนปลัดกระทรวงสาธารณสุขตามคำสั่งดังกล่าวได้อยู่หรือไม่

๒. รองปลัดกระทรวงสาธารณสุข หรือรองปลัดกระทรวงสาธารณสุขผู้เป็นหัวหน้ากลุ่มภารกิจ ถือว่าเป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการพลเรือนสามัญ ในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข ซึ่งเป็นส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมเช่นเดียวกับรองอธิบดีตามมาตรา ๓๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ หรือไม่ เนื่องจากเดิมมาตรา ๒๑ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ได้บัญญัติให้รองปลัดกระทรวงเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการรองจากปลัดกระทรวง ต่อมาพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๔ ได้ยกเลิกความในมาตรา ๒๑ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และให้ใช้ข้อความใหม่แทน โดยข้อความใหม่มิได้บัญญัติให้รองปลัดกระทรวงเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการรองจากปลัดกระทรวงแต่อย่างใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) ได้พิจารณาข้อหารือของสำนักงาน ปลัดกระทรวงสาธารณสุขโดยได้รับฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนสำนักงานกฤษฎีกา (สำนักงาน ก.พ. และสำนักงาน ก.พ.ร.) และผู้แทนกระทรวงสาธารณสุข (สำนักงาน ปลัดกระทรวง) แล้ว เห็นว่า ข้อหารือดังกล่าวมีประเด็นพิจารณา ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง การที่ ก.พ. ยังมีได้กำหนดหลักเกณฑ์การมอบหมายให้ ผู้บังคับบัญชาระดับต่ำลงไปปฏิบัติแทนในเรื่องการดำเนินการทางวินัยตามมาตรา ๙๐ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ ปลัดกระทรวงสาธารณสุขจะมอบ อำนาจในส่วนที่เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยให้รองปลัดกระทรวงสาธารณสุขผู้เป็นหัวหน้ากลุ่ม การกิจ ปฏิบัติราชการแทนปลัดกระทรวงสาธารณสุขตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการ แผ่นดินได้หรือไม่ นั้น เห็นว่า บทบัญญัติมาตรา ๙๐^๑ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติระเบียบ ข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ มีความมุ่งหมายให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุสามารถใช้ ดุลพินิจมอบหมายให้ผู้บังคับบัญชาระดับต่ำลงไป ปฏิบัติแทนผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุ ในการดำเนินการทางวินัยตามที่บัญญัติไว้ในหมวด ๗ การดำเนินการทางวินัย ได้ ทั้งนี้ เนื่องจากการ ดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้บัญญัติไว้ แตกต่างจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ กล่าวคือ พระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้บัญญัติให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุเป็นผู้ เดียวที่จะใช้อำนาจดำเนินการทางวินัยในทุกเรื่อง ส่วนพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้แยกบัญญัติอำนาจการดำเนินการทางวินัยเป็น ๒ ระดับ คือ การกระทำความผิด วินัยอย่างร้ายแรงเป็นอำนาจของผู้บังคับบัญชา โดยผู้บังคับบัญชาใดจะมีอำนาจสั่งลงโทษผู้อยู่ ได้บังคับบัญชาในสถานโทษและอัตราโทษใดได้เพียงใด ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎ ก.พ. ทั้งนี้ ตามมาตรา ๑๐๓^๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ สำหรับการ

^๑ มาตรา ๙๐ เมื่อมีการกล่าวหาหรือมีกรณีเป็นที่สงสัยว่าข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใด กระทำผิดวินัย ให้ผู้บังคับบัญชามีหน้าที่ต้องรายงานให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๕๗ ทราบ โดยเร็ว และให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๕๗ ดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้โดยเร็วด้วย ความยุติธรรมและโดยปราศจากอคติ

ผู้บังคับบัญชาหรือผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๕๗ ผู้ใดละเลยไม่ปฏิบัติ หน้าที่ตามวรรคหนึ่ง หรือปฏิบัติหน้าที่โดยไม่สุจริตให้ถือว่าผู้นั้นกระทำความผิดวินัย

อำนาจหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๕๗ ตามหมวดนี้ ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๕๗ จะมอบหมายให้ผู้บังคับบัญชาระดับต่ำลงไปปฏิบัติแทนตาม หลักเกณฑ์ที่ ก.พ. กำหนดก็ได้

^๒ มาตรา ๑๐๓ ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงให้ ผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือนตามควรแก่กรณีให้เหมาะสมกับความผิด ถ้ามีเหตุอันควรลดหย่อน จะนำมาประกอบการพิจารณาลดโทษก็ได้ แต่สำหรับการลงโทษภาคทัณฑ์ให้ใช้เฉพาะ กรณีกระทำความผิดวินัยเล็กน้อย หรือมีเหตุอันควรลดหย่อน ซึ่งยังไม่ถึงกับจะต้องถูกลงโทษตัดเงินเดือน ถ้า ผู้บังคับบัญชาเห็นว่าผู้นั้นควรจะต้องได้รับโทษสูงกว่าที่ตนมีอำนาจสั่งลงโทษ ให้รายงานต่อผู้บังคับบัญชาของผู้นั้นที่มีอำนาจเพื่อให้พิจารณาดำเนินการเพื่อลงโทษตามควรแก่กรณี

กระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงเป็นอำนาจของผู้มีอำนาจสั่งบรรจุ ตามมาตรา ๑๐๔^๓ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ การที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้บัญญัติให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุเป็นผู้ใช้อำนาจดำเนินการทางวินัยเพียงผู้เดียว ก็เพื่อให้สามารถพิจารณาการดำเนินการทางวินัยให้เหมาะสมกับการปฏิบัติงานของส่วนราชการที่อยู่ในบังคับบัญชาของผู้นั้น ว่าสมควรจะมอบหมายให้ผู้บังคับบัญชาระดับต่ำลงไปใช้อำนาจดำเนินการทางวินัยได้เพียงใด หรือไม่ โดยมีได้บัญญัติแยกอำนาจการดำเนินการไว้โดยละเอียดในระหว่างผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและผู้บังคับบัญชาอื่น ดังที่เคยบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ แต่บทบัญญัติมาตรา ๙๐^๔ วรรคสาม

ในกรณีกระทำความผิดวินัยเล็กน้อย และมีเหตุอันควรงดโทษ จะงดโทษให้โดยให้ทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือหรือว่ากล่าวตักเตือนก็ได้

การลงโทษตามมาตรานี้ ผู้บังคับบัญชาใดจะมีอำนาจสั่งลงโทษผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาในสถานโทษและอัตราโทษใดได้เพียงใด ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎ ก.พ.

^๓ มาตรา ๑๐๔ ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงให้ผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษปลดออก หรือไล่ออก ตามความร้ายแรงแห่งกรณี ถ้ามีเหตุอันควรลดหย่อนจะนำมาประกอบการพิจารณาลดโทษก็ได้ แต่ห้ามมิให้ลดโทษลงต่ำกว่าปลดออก ทั้งนี้ ภายใต้บังคับวรรคสอง

ในกรณีที่คณะกรรมการสอบสวนที่แต่งตั้งตามมาตรา ๑๐๒ หรือผู้มีอำนาจตามมาตรา ๑๐๒ วรรคสาม วรรคสี่ หรือวรรคห้า แล้วแต่กรณี เห็นว่าข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงสมควรลงโทษปลดออก หรือไล่ออก ให้ดำเนินการดังนี้

(๑) สำหรับผู้ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ระดับ ๑๑ ลงมาถึงระดับ ๘ และสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ระดับ ๗ ลงมาที่กระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงร่วมกันกับผู้ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ระดับ ๘ ขึ้นไป หรือที่นายกรัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนตามมาตรา ๑๐๒ วรรคห้า ในราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ให้นายกรัฐมนตรีหรือผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๕๒ ส่งเรื่องให้ อ.ก.พ. กระทรวงซึ่งผู้ถูกกล่าวหาสังกัดอยู่พิจารณา และเมื่อ อ.ก.พ. กระทรวงมีมติเป็นประการใด ให้นายกรัฐมนตรีหรือผู้มีอำนาจสั่งบรรจุดังกล่าว แล้วแต่กรณี สั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น

(๒) สำหรับผู้ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ระดับ ๗ ลงมา ในราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๕๒ ส่งเรื่องให้ อ.ก.พ. กรมซึ่งผู้ถูกกล่าวหาสังกัดอยู่พิจารณา และเมื่อ อ.ก.พ. กรมมีมติเป็นประการใด ให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุดังกล่าวสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้นทั้งนี้ ภายใต้บังคับ (๑)

(๓) สำหรับผู้ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ระดับ ๗ ลงมาในราชการบริหารส่วนภูมิภาคซึ่งมิใช่หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด ให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๕๒ (๕) ส่งเรื่องให้ อ.ก.พ. จังหวัดซึ่งผู้ถูกกล่าวหาสังกัดอยู่พิจารณา และเมื่อ อ.ก.พ. จังหวัดมีมติเป็นประการใด ให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุดังกล่าวสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น

ในกรณีที่ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๕๒ ไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๑๐๒ วรรคสาม หรือตามมาตรานี้ ให้ผู้บังคับบัญชาตามมาตรา ๕๒ ระดับเหนือขึ้นไปมีอำนาจดำเนินการตามมาตรา ๑๐๒ วรรคสาม หรือตามมาตรานี้ได้

ผู้ใดถูกลงโทษปลดออกตามมาตรานี้ ให้มีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญเสมือนว่าผู้นั้นลาออกจากราชการ

^๔ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ ก็ยังได้บัญญัติเพื่อรองรับอำนาจของผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุให้สามารถมอบหมายการดำเนินการทางวินัยให้แก่ผู้บังคับบัญชาในระดับต่ำลงไปได้ โดยการมอบหมายนั้นต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่ ก.พ. กำหนดด้วย หลักการในเรื่องการมอบหมายหน้าที่ระหว่างผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุกับผู้บังคับบัญชาในระดับต่ำลงไปของกฎหมายทั้งสองฉบับ จึงมีความมุ่งหมายในลักษณะทำนองเดียวกันเพียงแต่วิธีดำเนินการได้บัญญัติต่างกัน

เมื่อมาตรา ๙๐ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้บัญญัติเฉพาะการมอบหมายให้ผู้บังคับบัญชาในระดับต่ำลงไปปฏิบัติแทนในเรื่องการดำเนินการทางวินัย ซึ่งจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ ก.พ. กำหนด บทบัญญัติมาตรานี้ จึงมิได้ลบล้างอำนาจการดำเนินการของหัวหน้าส่วนราชการในการมอบอำนาจให้ผู้อื่นปฏิบัติราชการแทนตามมาตรา ๓๘^๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๕๐ เพียงแต่หาก ก.พ. ได้กำหนดหลักเกณฑ์การมอบหมายให้ผู้บังคับบัญชาในระดับต่ำลงไปสามารถดำเนินการทางวินัยได้ในขอบเขตเช่นใดตามมาตรา ๙๐ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ แล้ว การมอบหมายการดำเนินการทางวินัยให้แก่ผู้บังคับบัญชาในระดับต่ำลงไปสำหรับตำแหน่งที่ ก.พ. กำหนดต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ที่ ก.พ. กำหนดด้วย ส่วนการดำเนินการทางวินัยกรณีอื่นนอกเหนือจากหลักเกณฑ์ที่ ก.พ. กำหนด หัวหน้าส่วนราชการยังคงสามารถมอบอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ได้

ดังนั้น กรณีตามข้อหารือ คำสั่งกระทรวงสาธารณสุขที่ ๑๑๕๔/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๕๑ ซึ่งปลัดกระทรวงสาธารณสุขได้มอบอำนาจในส่วนที่เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยให้รองปลัดกระทรวงสาธารณสุขผู้เป็นหัวหน้ากลุ่มภารกิจ ปฏิบัติราชการแทนปลัดกระทรวงสาธารณสุข นั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ก.พ. ยังไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์การมอบหมายในการดำเนินการทางวินัยตามมาตรา ๙๐ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ ปลัดกระทรวงสาธารณสุขจึงยังคงสามารถมอบอำนาจในการดำเนินการทางวินัยให้กับรองปลัดกระทรวงสาธารณสุขผู้เป็นหัวหน้ากลุ่มภารกิจตามคำสั่งที่อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ได้

ประเด็นที่สอง รองปลัดกระทรวงสาธารณสุข หรือรองปลัดกระทรวงสาธารณสุขผู้เป็นหัวหน้ากลุ่มภารกิจ ถือว่าเป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการพลเรือนสามัญในสังกัดสำนักงาน

^๔ มาตรา ๓๘ อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการหรือการดำเนินการอื่นที่ผู้ดำรงตำแหน่งใดจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งใด หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ถ้ากฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งนั้น หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นมิได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น หรือมิได้ห้ามเรื่องการมอบอำนาจไว้ ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นอาจมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นในส่วนราชการเดียวกันหรือส่วนราชการอื่น หรือผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ปฏิบัติราชการแทนได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

ปลัดกระทรวงสาธารณสุขหรือไม่นั้น เห็นว่า การที่มาตรา ๒๑^๖ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ ได้บัญญัติให้มีรองปลัดกระทรวงคนหนึ่งเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการตามที่ปลัดกระทรวงมอบหมายก็ได้ ย่อมหมายความว่า การปฏิบัติราชการของรองปลัดกระทรวงจะเป็นไปตามที่ปลัดกระทรวงมอบหมาย ด้วยเหตุนี้ รองปลัดกระทรวงจะมีอำนาจบังคับบัญชาในส่วนราชการใดและในขอบเขตอย่างไร จึงขึ้นอยู่กับคำสั่งการมอบหมายให้ปฏิบัติราชการของปลัดกระทรวงส่วนรองปลัดกระทรวงผู้เป็นหัวหน้ากลุ่มภารกิจนั้น มาตรา ๒๑ วรรคหก แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ ได้บัญญัติให้อำนาจหน้าที่ของปลัดกระทรวงที่เกี่ยวกับราชการของส่วนราชการในกลุ่มภารกิจเป็นอำนาจหน้าที่ของหัวหน้ากลุ่มภารกิจทั้งนี้ เว้นแต่จะมีกฎกระทรวงกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ดังนั้น หากไม่มีกฎกระทรวงกำหนดในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ รองปลัดกระทรวงผู้เป็นหัวหน้ากลุ่มภารกิจย่อมเป็นผู้บังคับบัญชาส่วนราชการในกลุ่มภารกิจเช่นเดียวกับปลัดกระทรวง แต่เนื่องจากรอง

^๖ มาตรา ๒๑ ในกระทรวงให้มีปลัดกระทรวงคนหนึ่งมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

(๑) รับผิดชอบควบคุมราชการประจำในกระทรวง แปลงนโยบายเป็นแนวทางและแผนการปฏิบัติราชการ กำกับการทำงานของส่วนราชการในกระทรวงให้เกิดผลสัมฤทธิ์ และประสานการปฏิบัติงานของส่วนราชการในกระทรวงให้มีเอกภาพสอดคล้องกัน รวมทั้งเร่งรัด ติดตาม และประเมินผลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการในกระทรวง

(๒) เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการของส่วนราชการในกระทรวงรองจากรัฐมนตรี

(๓) เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในสำนักงานปลัดกระทรวง และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักงานปลัดกระทรวง

ในการปฏิบัติราชการของปลัดกระทรวงตามวรรคหนึ่ง จะให้มีรองปลัดกระทรวงคนหนึ่งเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการตามที่ปลัดกระทรวงมอบหมายก็ได้

ภายในกระทรวงจะออกกฎกระทรวงกำหนดให้ส่วนราชการระดับกรมตั้งแต่สองส่วนราชการขึ้นไปอยู่ภายใต้กลุ่มภารกิจเดียวกันก็ได้ โดยให้แต่ละกลุ่มภารกิจมีผู้ดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีคนหนึ่งเป็นหัวหน้ากลุ่มภารกิจรับผิดชอบราชการและบังคับบัญชาข้าราชการของส่วนราชการในกลุ่มภารกิจนั้นโดยปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อปลัดกระทรวงหรือขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีตามที่กำหนดโดยกฎกระทรวง และในกรณีที่ขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีต้องรายงานผลการดำเนินงานต่อปลัดกระทรวงตามที่กำหนดโดยกฎกระทรวง

ในกลุ่มภารกิจเดียวกัน หัวหน้ากลุ่มภารกิจอาจกำหนดให้ส่วนราชการของส่วนราชการระดับกรมแห่งหนึ่งปฏิบัติงานที่เกี่ยวกับสารบรรณ บุคลากร การเงิน การพัสดุ หรือการบริหารงานทั่วไปให้แก่ส่วนราชการแห่งอื่นภายใต้กลุ่มภารกิจเดียวกันก็ได้

กระทรวงใดมิได้จัดให้มีกลุ่มภารกิจ และมีปริมาณงานมาก จะให้มีรองปลัดกระทรวงเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการเพิ่มขึ้นเป็นสองคนก็ได้

ในกรณีที่กระทรวงใดมีการจัดกลุ่มภารกิจ จะให้มีรองปลัดกระทรวงเพิ่มขึ้นเป็นหัวหน้ากลุ่มภารกิจก็ได้ และให้อำนาจหน้าที่ของปลัดกระทรวงที่เกี่ยวกับราชการของส่วนราชการในกลุ่มภารกิจเป็นอำนาจหน้าที่ของหัวหน้ากลุ่มภารกิจนั้น ทั้งนี้ เว้นแต่จะมีกฎกระทรวงกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

ปลัดกระทรวงผู้เป็นหัวหน้ากลุ่มภารกิจยังคงมีฐานะเป็นรองปลัดกระทรวงอยู่ด้วย ปลัดกระทรวงจึงอาจมีคำสั่งมอบหมายให้เป็นผู้บังคับบัญชาในส่วนราชการอื่นตามมาตรา ๒๑ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ ได้ด้วย ซึ่งจะทำให้รองปลัดกระทรวงผู้นั้นมีฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาระดับต่ำลงไปจากปลัดกระทรวง

ดังนั้น กรณีตามข้อเท็จจริงในเรื่องนี้ ปลัดกระทรวงสาธารณสุขได้มีคำสั่งกระทรวงสาธารณสุขที่ ๑๑๕๔/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๑๖ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งกำหนดเรื่องมอบอำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการหรือการดำเนินการอื่นที่ปลัดกระทรวงสาธารณสุขจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งใด ๆ หรือมติของคณะรัฐมนตรี ให้รองปลัดกระทรวงสาธารณสุข หรือรองปลัดกระทรวงสาธารณสุขผู้เป็นหัวหน้ากลุ่มภารกิจ และข้าราชการที่ได้รับมอบหมาย ปฏิบัติราชการแทนปลัดกระทรวงสาธารณสุขในราชการของหน่วยงานต่าง ๆ ตามบัญชีรายละเอียดการมอบอำนาจแนบท้ายคำสั่ง จึงเป็นการมอบอำนาจการบริหารทั่วไปในการปฏิบัติราชการแทนปลัดกระทรวงสาธารณสุข ซึ่งมีผลทำให้เป็นการมอบอำนาจการบังคับบัญชาให้แก่รองปลัดกระทรวงสาธารณสุขและรองปลัดกระทรวงสาธารณสุขผู้เป็นหัวหน้ากลุ่มภารกิจ สำหรับการปฏิบัติราชการในส่วนราชการที่ปลัดกระทรวงสาธารณสุขมอบหมายด้วย

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เมษายน ๒๕๕๒