

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การมอบอำนาจให้รองปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ปฏิบัติราชการเป็นประธานกรรมการบริหารกิจการขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้

องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ (อ.อ.ป.) ได้มีหนังสือที่ ทส ๑๔๐๐/๓๐๖ ลงวันที่ ๒๙ พฤษภาคม ๒๕๕๙ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในฐานะประธานกรรมการบริหารกิจการของ อ.อ.ป. ได้มอบอำนาจให้รองปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (นายสมชัย เพียรสถาพร) ทำหน้าที่เป็นประธานกรรมการบริหารกิจการของ อ.อ.ป. แทนตน ยกเว้นเรื่องที่เป็นนโยบายสำคัญ เรื่องที่ต้องลงนามเสนอรัฐมนตรี และเรื่องที่เป็นอำนาจเฉพาะตัวที่กำหนดให้เป็นอำนาจของประธานกรรมการบริหารกิจการของ อ.อ.ป. เท่านั้น อ.อ.ป. จึงขอหารือปัญหาข้อกฎหมาย ดังนี้

(๑) ตำแหน่งประธานกรรมการบริหารกิจการของ อ.อ.ป. เป็นตำแหน่งเฉพาะตัวหรือไม่

(๒) การที่ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในฐานะประธานกรรมการบริหารกิจการของ อ.อ.ป. ได้มอบอำนาจให้รองปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทำหน้าที่เป็นประธานกรรมการบริหารกิจการของ อ.อ.ป. แทน มีผลตามกฎหมายหรือไม่

(๓) ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในฐานะประธานกรรมการบริหารกิจการของ อ.อ.ป. จะมอบอำนาจให้รองปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทำหน้าที่เป็นประธานกรรมการบริหารกิจการของ อ.อ.ป. แทน เป็นครั้งคราวได้หรือไม่ และ

(๔) ในกรณีที่ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ยังดำรงตำแหน่งประธานกรรมการบริหารกิจการของ อ.อ.ป. อยู่ จะมอบอำนาจให้รองปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รักษาการแทนได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) ได้พิจารณาข้อหารือขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ (อ.อ.ป.) โดยได้รับฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สำนักงานปลัดกระทรวง) ผู้แทนกระทรวงการคลัง (สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ) และผู้แทนองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้แล้ว เห็นว่า จากคำชี้แจงของผู้แทน อ.อ.ป. มีประเด็นที่ต้องพิจารณาเพียงประเด็นเดียวว่า ปลัดกระทรวง

ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในฐานะประธานกรรมการบริหารกิจการของ อ.อ.ป. สามารถมอบอำนาจให้รองปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมปฏิบัติราชการเป็นประธานกรรมการบริหารกิจการของ อ.อ.ป. ได้หรือไม่ ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) เห็นว่า มาตรา ๓๘ (๕)^๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ อันเป็นบทบัญญัติว่าด้วยการปฏิบัติราชการแทน ได้วางหลักไว้ว่า ถ้ากฎหมาย ฯลฯ ในเรื่องนั้นมิได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น หรือมิได้ห้ามเรื่องการมอบอำนาจไว้ ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นย่อมมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทนได้ ซึ่งกรณีการมอบอำนาจของ ปลัดกระทรวงนั้น ได้กำหนดให้ปลัดกระทรวงอาจมอบอำนาจให้รองปลัดกระทรวง ผู้ช่วยปลัดกระทรวง อธิบดี หรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่า หรือผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการแทนได้ ประกอบกับมาตรา ๔๐^๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวก็ได้กำหนดให้ผู้มอบอำนาจพิจารณาถึงการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน ความรวดเร็วในการปฏิบัติราชการ การกระจายความรับผิดชอบตามสภาพของตำแหน่งของผู้รับมอบอำนาจ และให้ผู้มอบอำนาจมีหน้าที่กำกับติดตามผลการปฏิบัติราชการของผู้รับมอบอำนาจ รวมทั้งให้มีอำนาจแนะนำและแก้ไขการปฏิบัติราชการของผู้รับมอบอำนาจได้ด้วย จึงเห็นได้ว่า ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมผู้มอบอำนาจย่อมมีดุลยพินิจที่จะพิจารณาตามความเหมาะสมว่า ผู้ดำรงตำแหน่งใดเป็นผู้สมควรได้รับมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนตนในภารกิจหนึ่งภารกิจใดหรือเฉพาะคราวใด เพื่อให้เกิดประสิทธิผลที่ดีที่สุดในการปฏิบัติราชการ อย่างไรก็ตาม การมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนตาม มาตรา ๓๘ ดังกล่าวต้องเป็นการมอบอำนาจให้ปฏิบัติ “ราชการ” แทนเท่านั้น หากเรื่องที่มอบอำนาจมิใช่การปฏิบัติราชการแล้ว ย่อมไม่อาจมอบอำนาจได้ ดังนั้น เมื่อมาตรา ๑๓^๓ แห่งพระ

^๑ มาตรา ๓๘ อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการ หรือการดำเนินการอื่น ที่ผู้ดำรงตำแหน่งใดจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับหรือคำสั่งใด หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ถ้ากฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งนั้น หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นมิได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น หรือมิได้ห้ามเรื่องการมอบอำนาจไว้ ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นอาจมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทนได้ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๕) ปลัดกระทรวงอาจมอบอำนาจให้รองปลัดกระทรวง ผู้ช่วยปลัดกระทรวง อธิบดี หรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่า หรือผู้ว่าราชการจังหวัด

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒ มาตรา ๔๐ ในการมอบอำนาจตามมาตรา ๓๘ (๕) ถึง (๑๑) ให้ผู้มอบอำนาจพิจารณาถึงการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน ความรวดเร็วในการปฏิบัติราชการ การกระจายความรับผิดชอบตามสภาพของตำแหน่งของผู้รับมอบอำนาจ และผู้รับมอบอำนาจต้องปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับมอบอำนาจตามวัตถุประสงค์ของการมอบอำนาจดังกล่าว

เมื่อได้มอบอำนาจแล้ว ผู้มอบอำนาจมีหน้าที่กำกับติดตามผลการปฏิบัติราชการของผู้รับมอบอำนาจ และให้มีอำนาจแนะนำและแก้ไขการปฏิบัติราชการของผู้รับมอบอำนาจได้

^๓ มาตรา ๑๓ ให้มีคณะกรรมการบริหารกิจการของ อ.อ.ป. คณะหนึ่ง ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นประธานกรรมการ หัวหน้ากลุ่มภารกิจในกระทรวง

ราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ พ.ศ. ๒๔๙๙ ได้กำหนดให้ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นข้าราชการไปดำรงตำแหน่งประธานกรรมการบริหารกิจการของ อ.อ.ป. ที่เป็นรัฐวิสาหกิจ จึงเป็นการปฏิบัติราชการอย่างหนึ่งของปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่กฎหมายกำหนดให้ไปปฏิบัติ เมื่อกฎหมายมิได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น หรือมิได้ห้ามเรื่องการมอบอำนาจไว้ ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในฐานะประธานกรรมการบริหารกิจการของ อ.อ.ป. จึงมอบอำนาจให้รองปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมปฏิบัติราชการเป็นประธานกรรมการบริหารกิจการของ อ.อ.ป. ได้ ทั้งนี้ ตามแนวความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ที่ได้เคยวินิจฉัยในปัญหาทำนองเดียวกันนี้เป็นบรรทัดฐานไว้แล้วในเรื่องเสร็จที่ ๘๐/๒๕๓๙^๔ ว่า “...เมื่อรัฐวิสาหกิจเป็นองค์กรของรัฐ จึงย่อมมีระบบการควบคุมเพื่อให้รัฐวิสาหกิจนั้น ๆ ดำเนินงานสนองประโยชน์และนโยบายของรัฐ การเข้าไปเป็นผู้ถือหุ้นก็ดี การแต่งตั้งข้าราชการเข้าไปเป็นกรรมการก็ดีล้วนเป็นวิธีการควบคุมอย่างหนึ่ง ดังนั้น การที่ข้าราชการเข้าไปเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจไม่ว่าจะเป็นกรรมการโดยตำแหน่งตามกฎหมายหรือโดยคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจึงมี ๒ ฐานะในขณะเดียวกัน คือ (๑) เป็นกรรมการที่มีส่วนในการบริหารรัฐวิสาหกิจนั้น และ (๒) เป็นการปฏิบัติงานของรัฐบาลในการเข้าไปควบคุมรัฐวิสาหกิจ ซึ่งในฐานะที่ ๒ นั้น ถ้ามีการแต่งตั้งให้ข้าราชการเข้าไปปฏิบัติงานแล้วก็ เป็น “ราชการ” ของ

ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมซึ่งปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมอบหมาย อธิบดีกรมป่าไม้ อธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช และผู้อำนวยการ เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง และกรรมการอื่นซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งอีกไม่เกินเก้าคน ในจำนวนนี้ให้มีผู้แทนกระทรวงการคลังเป็นกรรมการด้วยหนึ่งคน

^๔ บันทึก เรื่อง การมอบหมายให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นเป็นกรรมการโดยตำแหน่งในรัฐวิสาหกิจซึ่งส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนมาก ที่ นร ๐๖๐๑/๕๔ ลงวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๓๙ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ข้าราชการตำแหน่งนั้น จึงย่อมมีการมอบอำนาจหรือมีผู้รักษาราชการแทนไปปฏิบัติงานแทนได้ตามระบบราชการปกติ...” และตามแนวความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) ในเรื่องเสรีที่ ๑๓๐/๒๕๓๙^๔ ซึ่งมีข้อเท็จจริงในทำนองเดียวกัน

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ
(คุณพรทิพย์ จาละ)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กันยายน ๒๕๔๙

^๔ บันทึก เรื่อง อำนาจของปลัดกระทรวงการคลังในการมอบหมายให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการเป็นประธานกรรมการของคณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาลแทน ซึ่งส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนมาก ที่ นร ๐๖๐๑/๑๓๖ ลงวันที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๙ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี