



ที่ นร ๑๒๐๖/๑๖๔

สำนักงาน ก.พ.ร.
ถนนพิษณุโลก กทม. ๑๐๓๐๐

๓๐ กันยายน ๒๕๕๔

เรื่อง ข้อหาหรือเรื่องผลการกระทำของกรรมการการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยที่ได้ทำไปแล้วและการเรียกคืนเงินค่าตอบแทนหรือผลประโยชน์อื่นใดในกรณีที่มีการมอบอำนาจโดยมิชอบด้วยกฎหมาย

เรียน ผู้ว่าการการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย

อ้างถึง หนังสือการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ที่ กก ๕๒๐๑/๓๓๐๓ ลงวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๕๔

ตามหนังสือที่อ้างถึง การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยได้มีหนังสือหารือเกี่ยวกับการมอบอำนาจของปลัดกระทรวงคมนาคม ซึ่งเป็นกรรมการในคณะกรรมการการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ว่าเป็นการดำเนินการที่ชอบตามบทบัญญัติมาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติม หรือไม่ รวมทั้งผลการกระทำของกรรมการการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยที่ได้ทำไปแล้ว และการเรียกคืนเงินค่าตอบแทนหรือผลประโยชน์อื่นใดในกรณีที่มีการมอบอำนาจโดยมิชอบด้วยกฎหมาย จะดำเนินการอย่างไร ความละเอียดแจ้งแล้ว นั้น

สำนักงาน ก.พ.ร. ได้นำเรื่องดังกล่าวเสนอคณะอนุกรรมการพัฒนาระบบราชการเกี่ยวกับการตีความและวินิจฉัยปัญหากฎหมายในการบริหารราชการแผ่นดินในการประชุมครั้งที่ ๓/๒๕๕๔ เมื่อวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๕๔ พิจารณาแล้วเห็นควรแยกประเด็นการพิจารณาเป็น ๓ ประเด็น ดังนี้

๑. การที่ปลัดกระทรวงคมนาคมมอบอำนาจให้นายเฉลิมชัย มีคุณเอี่ยม ผู้อำนวยการท่าเรือแห่งประเทศไทย มาเป็นกรรมการในคณะกรรมการ ททท. ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ อย่างไร นั้น คณะอนุกรรมการพัฒนาระบบราชการเกี่ยวกับการตีความและวินิจฉัยปัญหากฎหมายในการบริหารราชการแผ่นดินพิจารณาแล้วเห็น โดยที่มาตรา ๓๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติม บัญญัติว่า “อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการหรือการดำเนินการอื่นที่ผู้ดำรงตำแหน่งใดจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งใด หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ถ้ากฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งนั้น หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นมิได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น หรือมิได้ห้ามเรื่องการมอบอำนาจไว้ ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นอาจมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นในส่วนราชการเดียวกันหรือส่วนราชการอื่น หรือผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ปฏิบัติราชการแทนได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา” จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่า กฎหมายได้บัญญัติให้ผู้ดำรงตำแหน่งใดที่มีหน้าที่ต้องปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งใด หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด อาจมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นในส่วนราชการเดียวกันหรือส่วนราชการอื่นปฏิบัติราชการแทนได้ ดังนั้น การมอบอำนาจให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งใดจึงเป็นการดำเนินการระหว่างผู้ดำรงตำแหน่งในส่วนราชการเองซึ่งหมายถึงข้าราชการเป็นหลัก เนื่องจากเป็นผู้มีตำแหน่งหน้าที่ตามกฎหมายและรับผิดชอบการปฏิบัติราชการโดยต่อเนื่อง ส่วนพนักงานราชการและลูกจ้างมิใช่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งในส่วนราชการที่จะรับผิดชอบการปฏิบัติงานได้โดยต่อเนื่อง เพราะมีระยะเวลาการปฏิบัติงานตามสัญญาจ้าง จึงไม่อาจมีการมอบอำนาจได้

สำหรับ...

สำหรับการมอบอำนาจให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งใดในส่วนราชการเดียวกันหรือส่วนราชการอื่นนั้น โดยที่มาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้บัญญัติว่า ให้จัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ดังนี้ (๑) ระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง (๒) ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค และ (๓) ระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น และโดยที่มาตรา ๗๑ แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกันบัญญัติว่า “การจัดระเบียบการปกครององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล และราชการส่วนท้องถิ่นอื่นตามที่มิกฎหมายกำหนด ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น” ประกอบมาตรา ๒๘ แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. ๒๕๕๐ บัญญัติว่า “เพื่อประโยชน์ในการอำนวยความสะดวกในการบริการประชาชน ให้ส่วนราชการซึ่งกำกับดูแลองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ดำเนินการให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น วางระเบียบการมอบอำนาจให้เหมาะสมกับภารกิจการบริการประชาชน ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงความสะดวก รวดเร็ว ประสิทธิภาพ และประหยัด ในการบริการประชาชน ตามแนวทางพระราชกฤษฎีกานี้” ดังนั้น การมอบอำนาจให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งใดในส่วนราชการเดียวกันหรือในส่วนราชการอื่น จึงหมายความว่าเฉพาะการมอบอำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งในส่วนราชการส่วนกลาง ส่วนราชการส่วนภูมิภาค ให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งในส่วนราชการส่วนกลาง ส่วนราชการส่วนภูมิภาค และส่วนราชการส่วนท้องถิ่น เท่านั้น ไม่รวมถึงการมอบอำนาจให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งในรัฐวิสาหกิจ หรือองค์การมหาชน แต่อย่างใด เนื่องจากผู้ดำรงตำแหน่งในรัฐวิสาหกิจหรือองค์การมหาชนมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งในส่วนราชการเดียวกันหรือส่วนราชการอื่นตามมาตรา ๓๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติม สำหรับการมอบอำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งในส่วนราชการส่วนท้องถิ่นนั้นก็ต้องเป็นไปตามกฎหมายในเรื่องนั้น ๆ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๗๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ประกอบมาตรา ๒๘ แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. ๒๕๕๐

เมื่อกรณีนี้ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ปลัดกระทรวงคมนาคมเป็นกรรมการโดยตำแหน่งในคณะกรรมการการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (คณะกรรมการ ททท.) ฉะนั้น หากปลัดกระทรวงคมนาคมจะมอบอำนาจให้ผู้ใดเข้าร่วมประชุมแทนในนามของปลัดกระทรวง และหากการประชุมดังกล่าวเป็นการดำเนินการตามที่กฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ คำสั่ง หรือมติคณะรัฐมนตรี กำหนดแล้ว ปลัดกระทรวงคมนาคมก็ต้องมอบหมายให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นในส่วนราชการเดียวกันหรือส่วนราชการอื่นดังที่กล่าวข้างต้นเป็นผู้แทนเข้าร่วมประชุม ด้วยเหตุนี้ การที่ปลัดกระทรวงคมนาคมซึ่งเป็นผู้ดำรงตำแหน่งในส่วนราชการหนึ่งได้มอบอำนาจให้นายเฉลิมชัย มีคุณเอี่ยม ผู้อำนวยการการทำเรือแห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นผู้ดำรงตำแหน่งในรัฐวิสาหกิจไปเป็นกรรมการในคณะกรรมการ ททท. แทน การมอบอำนาจในกรณีดังกล่าวจึงเป็นการมอบอำนาจจากผู้ดำรงตำแหน่งในส่วนราชการไปยังผู้ดำรงตำแหน่งในรัฐวิสาหกิจ ซึ่งมีใช่เป็นการมอบอำนาจจากผู้ดำรงตำแหน่งในส่วนราชการไปยังผู้ดำรงตำแหน่งในส่วนราชการเดียวกันหรือในส่วนราชการอื่น ตามที่มาตรา ๓๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดไว้ ดังนั้น เมื่อการมอบอำนาจในกรณีดังกล่าวไม่เป็นไปตามบทบัญญัติที่กฎหมายกำหนด การมอบอำนาจของปลัดกระทรวงคมนาคมให้แก่ นายเฉลิมชัย มีคุณเอี่ยม ผู้อำนวยการการทำเรือแห่งประเทศไทย จึงไม่ชอบตามมาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

๒. หากการมอบอำนาจของปลัดกระทรวงคมนาคมไม่ชอบด้วยกฎหมายจะมีผลต่อการดำเนินงานต่าง ๆ ของนายเฉลิมชัยฯ ระหว่างการดำรงตำแหน่งกรรมการ ททท. หรือไม่ อย่างไร เช่น มติคณะกรรมการ ททท. นั้น คณะอนุกรรมการพัฒนาระบบราชการเกี่ยวกับการตีความและวินิจฉัยปัญหา

กฎหมายในการบริหารราชการแผ่นดินพิจารณาแล้วเห็นว่า โดยที่มาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติว่า “ถ้าปรากฏภายหลังว่าเจ้าหน้าที่หรือกรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองโดยขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามหรือการแต่งตั้งไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นเหตุให้ผู้นั้นต้องพ้นจากตำแหน่งการพ้นจากตำแหน่งเช่นว่านี้ไม่กระทบกระเทือนถึงการใดที่ผู้นั้นได้ปฏิบัติไปตามอำนาจหน้าที่” ดังนั้น แม้ว่าการนี้การมอบอำนาจของปลัดกระทรวงคมนาคมให้แก่ นายเฉลิมชัย มีคุณเยี่ยม ผู้อำนวยการการทำเรือแห่งประเทศไทย จะไม่ชอบตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ก็ตาม แต่ก็ไม่มีผลกระทบต่อกระทำการต่าง ๆ ที่นายเฉลิมชัย ได้กระทำให้ในอำนาจหน้าที่ระหว่างที่ดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการ ททท. แต่อย่างใด ทั้งนี้ ตามบทบัญญัติมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

๓. ททท. จะเรียกเงิน ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดที่นายเฉลิมชัย ได้รับไปในระหว่างดำรงตำแหน่งกรรมการในคณะกรรมการ ททท. ได้หรือไม่ อย่างไร นั้น คณะอนุกรรมการพัฒนาระบบราชการเกี่ยวกับการตีความและวินิจฉัยปัญหากฎหมายในการบริหารราชการแผ่นดินพิจารณาแล้วเห็นว่า โดยที่ มาตรา ๗๑/๑๐ (๘) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดว่า “ก.พ.ร. มีอำนาจหน้าที่ในการตีความและวินิจฉัยปัญหาที่เกิดขึ้นจากการใช้บังคับพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม รวมตลอดทั้งกำหนดแนวทางปฏิบัติในกรณีที่เป็นปัญหา มติของคณะกรรมการตามข้อนี้ เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีแล้ว ให้ใช้บังคับได้ตามกฎหมาย” ดังนั้น อ.ก.พ.ร. เกี่ยวกับการตีความและวินิจฉัยปัญหากฎหมายในการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งแต่งตั้งจาก ก.พ.ร. จึงมีอำนาจหน้าที่ในการตีความและวินิจฉัยเฉพาะปัญหาที่เกิดขึ้นจากการใช้บังคับกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน และกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม เท่านั้น มิได้มีอำนาจในการตีความและวินิจฉัยปัญหาในเรื่องเกี่ยวกับการเรียกเงิน ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดจากบุคคลใดคืน ประกอบกับการวินิจฉัยปัญหาที่เกี่ยวข้องในเรื่องการเงินนั้นอยู่ในอำนาจของกรมบัญชีกลาง ดังนั้น ททท. ควรหารือประเด็นดังกล่าวไปยังกรมบัญชีกลางต่อไป

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ

ขอแสดงความนับถือ



(นางสาวทัศนีย์ ดุสิตสุทธิรัตน์)

รองเลขาธิการ ก.พ.ร.

ปฏิบัติราชการแทนเลขาธิการ ก.พ.ร.