

บันทึก

เรื่อง ความเห็นขัดแย้งระหว่างสำนักงาน ก.ต.ภ. กับ ก.พ. เกี่ยวกับการปฏิบัติ
การปฏิบัติตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน

สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรีได้มีหนังสือด่วนที่ สร.๐๒๐๑/๑๓๔๕๗ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๐๙ ส่งความเห็นขัดแย้งระหว่างสำนักงาน ก.ต.ภ. กับ ก.พ. เกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน มาให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นก่อนว่า จะเป็นปัญหาทางกฎหมาย และสมควรเสนอคณะรัฐมนตรีวินิจฉัยให้ความเห็นชอบด้วยหรือไม่เพียงใด ทั้งนี้เพื่อให้ปัญหานี้ได้ยุติลงด้วยดี และเป็นแนวทางอันควรปฏิบัติต่อไป ความละเอียดแจ้งอยู่แล้วนั้น เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็น

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๓) ได้ตรวจเอกสารและฟังคำชี้แจงเพิ่มเติมจากผู้แทนสำนักงาน ก.ต.ภ. (หลวงนรกิจบริหาร และนายอุทัย สินธุสาร) และผู้แทนสำนักงาน ก.พ. (พันเอก จินดา ณ สงขลา และนายโสรัจ สุจริตกุล) แล้ว

เรื่องนี้ข้อเท็จจริงได้ความว่า เนื่องจากสำนักงาน ก.ต.ภ. ได้รับอัตราเงินเดือนเพิ่มรวม ๘ ตำแหน่ง จึงมีหนังสือถึง ก.พ. ขออนุมัติให้มีตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นสำหรับอัตราเงินเดือนที่ได้รับ ตามนัยแห่งหนังสือของ ก.พ. ที่ สร.๑๐๐๔/ว.๖ ลงวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๐๗ ก.พ. พิจารณาแล้ว อนุมัติให้ ๕ ตำแหน่ง ส่วนอีก ๓ ตำแหน่ง คือ อัตราเงินเดือนข้าราชการพลเรือนสามัญชั้นโท อันดับ ๑ ชั้น ๑,๒๐๐ บาท ตำแหน่งผู้ตรวจสอบภาษีอากรโท เขตตรวจสอบภาษีอากร ก.พ. เห็นควรให้ระงับการขออนุมัติ เพราะอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ปัจจุบันของเขตตรวจสอบภาษีอากรเดิมนั้นน่าจะเพียงพอกับการปฏิบัติงานอยู่แล้ว หากสำนักงาน ก.ต.ภ. เห็นควรเพิ่มเขตการปฏิบัติการตรวจสอบภาษีอากร และเพิ่มอัตรากำลังขึ้นจากเดิม ควรดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อให้คณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารจัดการวางอัตรากำลังมาตรฐานให้เป็นที่ยอมรับก่อน

ตามข้อเท็จจริงดังกล่าวนี้ สำนักงาน ก.ต.ภ. และ ก.พ. ได้มีข้อโต้แย้งกันหลายข้อ มีข้อสำคัญ คือ

(๑) ตามที่ ก.พ. แนะนำให้สำนักงาน ก.ต.ภ. ขอให้คณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารจัดการวางอัตรากำลังก่อนนั้น สำนักงาน ก.ต.ภ. ว่าไม่มีกฎหมาย ระเบียบหรือคำสั่งวางไว้ว่าต้องทำเช่นนั้น การเพิ่มอัตราตำแหน่งเป็นหน้าที่ของกระทรวงทบวงกรมตามที่จะทำความตกลงกับสำนักงานงบประมาณ เพื่อขอรับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีแล้วออกเป็นพระราชบัญญัติงบประมาณ

รายจ่ายประจำปี จึงเห็นว่า ก.พ.ไม่มีอำนาจที่จะยับยั้งหรือไม่อนุมัติ แต่ก.พ.ได้ส่งสำเนาหนังสือของประธานคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารว่าด้วยระเบียบการพิจารณาจัดวางอัตรากำลัง ซึ่งได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีแล้ว มาให้พิจารณาด้วยฉบับหนึ่ง

(๒) ก.พ.ว่า ในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๙๗ มาตรา ๒๔ วรรคสอง ก.พ.ย่อมมีอำนาจที่จะกำหนดให้ตำแหน่งใดได้รับเงินเดือนในชั้นและอันดับใด ๆ ได้ ตามเหตุผลอันสมควร หรือหาก ก.พ.เห็นว่า แม้จะกำหนดชั้นและอันดับเงินเดือนต่ำที่สุดแล้ว ยังไม่สมควร ก.พ.อาจไม่กำหนดให้เลยได้เพื่อรักษาผลประโยชน์ส่วนรวมของรัฐไว้ เพราะถ้าไม่แปลความหมายเช่นนี้แล้ว อำนาจและหน้าที่ของ ก.พ.ก็ไร้ผล แต่ฝ่ายสำนักงาน ก.ต.ภ.เห็นว่า กฎหมายให้อำนาจ ก.พ.กำหนดค่าของตำแหน่งว่า ตำแหน่งหน้าที่ใดสมควรจะได้รับเงินเดือนมากน้อยเท่าไร โดยให้คำนึงถึงปริมาณและคุณภาพของงานเท่านั้น มิได้ให้อำนาจ ก.พ.กำหนดจำนวนตำแหน่งที่ควรจะมี หรือกำหนดว่า กระทรวงทบวงกรมใดจะมีตำแหน่งใดได้มากน้อยเท่าไร

(๓) สำนักงาน ก.ต.ภ.ว่า ตำแหน่งผู้ตรวจสอบภาษีอากรโทที่ได้รับเพิ่มตามงบประมาณนี้มิใช่เป็นตำแหน่งที่ตั้งขึ้นใหม่ แต่เป็นตำแหน่งที่มีอยู่ก่อนแล้ว ก.พ.ได้เทียบและกำหนดค่าของตำแหน่งนี้ไว้แล้วโดยกฎ ก.พ.ฉบับที่ ๔๘๘ (พ.ศ. ๒๕๐๘) ว่า เทียบเท่ากับตำแหน่งหัวหน้าแผนกซึ่งเป็นข้าราชการพลเรือนชั้นโท ทั้งอัตราเงินเดือนที่ได้รับอนุมัติตามงบประมาณเป็นอัตราชั้นโท อันดับ ๑ ชั้น ๑,๒๐๐ บาท เป็นอัตราขั้นต่ำสุดของชั้นแล้ว จึงถือได้ว่าตำแหน่งนี้เป็นตำแหน่งที่ได้มีการกำหนดชั้น อัตราเงินเดือนมีชื่อถูกต้องตามกฎหมาย เป็นตำแหน่งสำเร็จรูปตามความหมายของ ก.พ.แล้ว แต่ฝ่าย ก.พ.ว่า ที่กล่าวเช่นนั้นเป็นการเข้าใจผิด ความจริงการเทียบตำแหน่งดังกล่าวเป็นการดำเนินการตามมาตรา ๒๖ ซึ่งมีความมุ่งหมายที่จะกำหนดชื่อของตำแหน่งไว้ให้ถูกต้อง มิใช่เป็นการกำหนดค่าของตำแหน่ง อัตราตำแหน่งที่สำนักงาน ก.ต.ภ.ได้เพิ่มมาตามงบประมาณนั้นเป็นเพียงอัตราเงินเดือนชั้นและอันดับสูงสุดที่จะพึงมีได้ ยังไม่เข้าลักษณะอัตราตำแหน่งสำเร็จรูปสมบูรณ์ตามกฎหมาย ฉะนั้น ในเรื่องนี้จึงต้องให้ ก.พ.กำหนดชั้นและอันดับเงินเดือน โดยพิจารณาปริมาณและคุณภาพของงานในตำแหน่งก่อน

(๔) สำนักงาน ก.ต.ภ.ว่า ระเบียบที่ ก.พ.วางขึ้นตามหนังสือที่ สร.๑๐๐๔/ว.๖ ลงวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๐๗ นั้น มิได้ดำเนินการให้ถูกต้องตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๙๗ มาตรา ๑๑ (๘) จึงไม่มีผลใช้บังคับได้ตามกฎหมาย ฝ่าย ก.พ.ว่า ก.พ.มิได้มุ่งหมายที่จะให้หนังสือนี้ออกมาเป็นระเบียบมีผลใช้บังคับตามกฎหมาย หนังสือนี้เพียงแต่อำนวยความสะดวกในการปฏิบัติราชการให้กระทรวงทบวงกรมต่างๆ ทราบ และปฏิบัติให้เหมือนกันในการขอกำหนดตำแหน่งและอัตราเงินเดือนเท่านั้น จึงไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๙๗ มาตรา ๑๑ (๘)

คณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็น ว่า ตามที่สำนักงาน ก.ต.ภ.และ ก.พ.มีความเห็นขัดแย้งกันดังกล่าวมาข้างต้นนั้น เป็นเรื่องการตีความพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๙๗ ซึ่งตามมาตรา ๑๑ (๓) ของพระราชบัญญัติฉบับนี้ให้ ก.พ.มีอำนาจหน้าที่ “ตีความและวินิจฉัยปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นเนื่องจากการใช้บังคับพระราชบัญญัตินี้” มติของ ก.พ.

เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีแล้ว ให้เป็นอันใช้บังคับได้ตามกฎหมาย” แต่เรื่องนี้ ก.พ.เพียงเสนอชี้แจงข้อขัดแย้งไปให้นายกรัฐมนตรีทราบ จึงมิใช่เรื่องการตีความและวินิจฉัยปัญหาตามมาตรา ๑๑ (๓)

อย่างไรก็ดี ปัญหาที่ขัดแย้งกันมานี้มีข้อสำคัญอีกประการหนึ่ง คือ ก.พ. ได้เสนอแนะให้สำนักงาน ก.ต.ภ.ขอให้คณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารจัดการจัดวางอัตราค่าจ้างก่อนเพราะยังไม่ได้ผ่านการพิจารณาของคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหาร แต่สำนักงาน ก.ต.ภ.ว่า ไม่มีกฎหมายระเบียบ หรือคำสั่งวางไว้ว่าต้องทำเช่นนั้น จึงมีปัญหาว่า การที่สำนักงาน ก.ต.ภ.ได้รับอัตราตำแหน่งเพิ่มขึ้นเช่นในกรณีนี้อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารที่จะพิจารณาด้วยหรือไม่ คณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาบันทึกข้อความเรื่อง การพิจารณาจัดอัตราค่าจ้างเจ้าหน้าที่ ฉบับที่ ๑๖๓/๒๕๐๖ ที่ประธานคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารเสนอต่อนายกรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีได้ลงมติเห็นชอบด้วยตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ ๗๑๒๙/๒๕๐๖ ลงวันที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๕๐๖ ซึ่งมีข้อความในวรรคสองของ ๑.ค. ว่า “สำหรับกรณีที่กระทรวงทบวงกรมขอตั้งอัตราเงินเดือนเพิ่มใหม่ภายหลังนอกเหนือไปจากอัตราค่าจ้างเจ้าหน้าที่ที่คณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารได้จัดวางไว้ ก็ขอให้เสนอคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารได้พิจารณาจัดอัตราค่าจ้างเจ้าหน้าที่ให้ใหม่ก่อน” และใน ๒. ว่า “คณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารเห็นว่า ขณะนี้มีหน่วยราชการหลายแห่งที่มีอัตราค่าจ้างเจ้าหน้าที่ไม่เหมาะสมกับคุณภาพปริมาณของงานและหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยราชการนั้น บางแห่งได้ปรับอัตราเงินเดือนข้าราชการจนมีตำแหน่งชั้นสูงมากเกินกว่าเหตุผลและความจำเป็น ทำให้การปฏิบัติงานไม่มีประสิทธิภาพและไม่ประหยัดจึงเห็นว่า นอกจากหน่วยงานที่ขอแบ่งส่วนราชการมาใหม่นั้น คณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารควรพิจารณาจัดอัตราค่าจ้างให้แก่หน่วยราชการอื่นๆ ตามที่สำนักงาน ก.พ. หรือสำนักงานงบประมาณ หรือกระทรวงทบวงกรมเจ้าสังกัดเสนอมาอีกด้วย” แล้ว เห็นว่า เรื่องนี้น่าจะอยู่ในอำนาจและหน้าที่ของคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารที่จะพิจารณาจัดอัตราค่าจ้างให้ได้ และเห็นต่อไปว่า ถ้าได้ส่งเรื่องนี้ให้คณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารพิจารณาแล้ว ปัญหาที่ขัดแย้งกันนี้ก็จะมีมูลด้วยดี

(ลงชื่อ) หยุต แสงอุทัย
(นายหยุต แสงอุทัย)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มีนาคม ๒๕๑๐

บันทึกความเห็นแย้ง

เรื่อง ความเห็นขัดแย้งระหว่างสำนักงาน ก.ต.ภ.กับ ก.พ. เกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน

เรื่องนี้เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่าเป็นเรื่องสำคัญจึงได้ทำบันทึกความเห็นเสนอคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๓) และได้ร่วมประชุมกับกรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๓ ในฐานะกรรมการร่างกฎหมายด้วย

ปรากฏว่า สำนักงาน ก.ต.ภ.ได้เสนอว่า ระเบียบของ ก.พ.โดยหนังสือที่ สร. ๑๐๐๔/ว.๖ ลงวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๐๗ ไม่มีผลบังคับใช้ได้ตามกฎหมาย กระทรวงทบวงกรมไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตาม ซึ่งเท่ากับ ก.พ.ปฏิบัติการไปนอกเหนืออำนาจหน้าที่ที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนบัญญัติไว้ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี จึงมีคำสั่งให้ขอความเห็นจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาก่อนว่า ข้อเท็จจริงดังกล่าวนี้จะเป็นปัญหาทางกฎหมายหรือไม่

ข้าพเจ้าเห็นว่า ปัญหานี้เป็นปัญหาทางกฎหมาย และควรที่คณะกรรมการกฤษฎีกาซึ่งเป็นที่ปรึกษากฎหมายของรัฐบาลจะเสนอความเห็นต่อฯพณฯ นายกรัฐมนตรีว่า ความหมายที่แท้จริงของกฎหมายเป็นอย่างไร คือ ก.พ.มีอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๙๗ มาตรา ๒๔ วรรคสอง ที่จะปฏิเสธไม่ตีราคาตำแหน่งผู้ตรวจสอบภาษีอากร ๓ ตำแหน่ง ให้สำนักงาน ก.ต.ภ.ได้หรือไม่ เพราะได้อ้างในชั้นต้นว่า “ก.พ.ได้พิจารณาเรื่องนี้แล้ว เห็นว่าอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ปัจจุบันของเขตตรวจสอบภาษีอากรเดิมนั้นน่าจะเพียงพอกับการปฏิบัติงานอยู่แล้ว หากสำนักงานก.ต.ภ.เห็นควรเพิ่มเขตการปฏิบัติการตรวจสอบภาษีอากร และเพิ่มอัตรากำลังขึ้นจากเดิมก็ควรจะได้ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อให้คณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารจัดการวางอัตรากำลังมาตรฐานให้เป็นที่เรียบร้อยเสียก่อน จึงเห็นควรให้เร่งรับการขออนุมัติให้มีตำแหน่งผู้ตรวจสอบภาษีอากรโททั้ง ๓ ตำแหน่งดังกล่าวข้างต้นไว้”

ระเบียบปฏิบัติที่ ก.พ.อ้างมานั้นอยู่ในบันทึกข้อความเรื่อง การพิจารณาจัดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ ฉบับที่ ๑๖๓/๒๕๐๖ ที่ประธานคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารเสนอต่อฯพณฯ นายกรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีได้ลงมติเห็นชอบด้วยตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีที่ ๗๑๒๙/๒๕๐๖ ลงวันที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๕๐๖ ซึ่งมีข้อความใน ๒. ว่า “คณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารเห็นว่า ขณะนี้มีหน่วยราชการหลายแห่งที่มีอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ไม่เหมาะสมกับคุณภาพปริมาณของงานและหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยราชการนั้น บางแห่งได้ปรับอัตราเงินเดือนข้าราชการจนมีตำแหน่งชั้นสูงมากเกินกว่าเหตุผลและความจำเป็น ทำให้การปฏิบัติงานไม่มีประสิทธิภาพและไม่ประหยัด จึงเห็นว่า นอกจากหน่วยงานที่ขอแบ่งส่วนราชการมาใหม่นั้น คณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารควรพิจารณาจัดอัตรากำลังให้แก่หน่วยราชการอื่นๆ ตามที่สำนักงาน ก.พ.หรือสำนักงบประมาณหรือกระทรวงทบวงกรมเจ้าสังกัดเสนอมาอีกด้วย” ข้าพเจ้าได้ตรวจบันทึกฉบับนี้แล้วปรากฏว่าเป็นแต่ให้จัดอัตรากำลังเสียใหม่ ซึ่งเป็นเรื่องที่จะต้องกระทำก่อนหน้าที่สำนักงบประมาณจะพิจารณาให้งบประมาณคณะรัฐมนตรีจะอนุมัติงบประมาณ และสภาร่างรัฐธรรมนูญจะอนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

ในเรื่องของสำนักงาน ก.ต.ภ.จึงเป็นกรณีที่มีตำแหน่งอยู่แล้ว เพราะสำนักงานงบประมาณได้อนุมัติให้มีตำแหน่งแล้ว คณะรัฐมนตรีได้เสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณและสภาร่างรัฐธรรมนูญได้อนุมัติแล้ว เพราะตำแหน่งตามความหมายของมาตรา ๒๔ วรรคสอง ย่อมมาได้ ๒ ทาง คือ

(๑) มีพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำหรับกระทรวงทุกกระทรวงนอกจากสำนักงานนายกรัฐมนตรี และประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง การแบ่งส่วนราชการตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๐๕ กล่าวคือ ถ้าแบ่งส่วนราชการออกเป็นกอง ก.พ.จะปฏิเสธไม่ให้มีตำแหน่งหัวหน้ากองไม่ได้ หรือถ้าแบ่งออกเป็นแผนก จะไม่ให้มีตำแหน่งหัวหน้าแผนกไม่ได้

(๒) ตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่น เช่น ตำแหน่งผู้ช่วยเลขาธิการกรรมการร่างกฎหมาย ในสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา จะต้องเป็นไปตามมาตรา ๒๖ คือ ต้องมีกฎ ก.พ. กำหนดเทียบกับตำแหน่งตามมาตรา ๒๖ เมื่อมีกฎ ก.พ.แล้ว ตำแหน่งจะเกิดขึ้นได้ต่อเมื่อได้รับงบประมาณมาแล้ว เมื่อมีตำแหน่งแล้ว ก.พ.จึงจะมีอำนาจตราว่า จะควรบรรจุบุคคลเข้ารับราชการในตำแหน่งนั้นในชั้นใด อันดับใด

ตำแหน่งที่เกิดจากนโยบายของรัฐบาลโดยทางคณะรัฐมนตรี หรือนายกรัฐมนตรี แล้วแต่จะออกเป็นพระราชกฤษฎีกาหรือประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าวมาแล้วนั้น ไม่มีมาตราใดในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๙๗ ให้อำนาจ ก.พ.กำหนดตำแหน่งได้ว่า กระทรวงทบวงกรมหนึ่ง ๆ จะมีตำแหน่งเท่าใด ทั้งนี้ จะเห็นได้ชัดว่า สมัยหนึ่งคณะรัฐมนตรีได้ลงมติไม่ให้มีตำแหน่งรองอธิบดี และตำแหน่งผู้อำนวยการกอง ก็ไม่มีการตั้งตำแหน่งเหล่านี้ และในขณะนี้คณะรัฐมนตรีได้มีมติไม่ให้ผู้อำนวยการส่วน ซึ่งก็ต้องเป็นไปตามนี้สำหรับสำนักงานงบประมาณนั้นย่อมจะต้องอนุมัติงบประมาณตามนโยบายของคณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรี

เมื่อมีตำแหน่งแล้วเช่นนี้ ก.พ.ก็มีหน้าที่ตามมาตรา ๒๔ วรรคสอง ที่จะต้องกำหนดขึ้นและอันดับตามปริมาณและคุณภาพของงาน จะปฏิเสธหน้าที่ตามกฎหมายนี้ไม่ได้ จริงอยู่ข้าพเจ้ายอมรับว่า ก.พ.มีเจตนาที่จะประหยัดเงินของรัฐบาล แต่การใช้อำนาจหน้าที่จะต้องปฏิบัติภายในกรอบแห่งอำนาจของกฎหมาย คือ เป็นกรณีที่จะต้องไม่มีตำแหน่งนั้นมาแต่ต้น กล่าวคือ ทางรัฐบาลจะต้องหาวิธีการที่จะไม่ให้มีตำแหน่งนั้นขึ้นในพระราชบัญญัติงบประมาณ แต่เมื่อมีตำแหน่งแล้ว ก.พ.ก็ต้องตราค่าตำแหน่ง จะปฏิเสธไม่ได้ ถ้าก.พ.มีอำนาจเช่นนี้ได้ ในกรณีที่มีพระราชกฤษฎีกา หรือประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีแบ่งส่วนราชการออกเป็นกองและแผนก ก.พ.เห็นว่า เพื่อเป็นการประหยัดและโดยเจตนาดี ก็ย่อมจะไม่ให้มีตำแหน่งหัวหน้ากอง หัวหน้าแผนก ได้เช่นเดียวกัน ทั้ง ๆ ที่ได้รับงบประมาณไปแล้ว ซึ่งความจริงกฎหมายแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ไว้โดยชัดแจ้งแล้วว่า ให้ ก.พ.เป็นแต่ผู้ตราค่าตำแหน่งซึ่งมีอยู่แล้วเท่านั้น ข้าพเจ้าเป็นกรรมการร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๙๗ มาด้วยคนหนึ่ง เคยเป็นก.พ.มาแล้วสามสมัย ทั้งตัวอักษรและเจตนารมณ์ของมาตรา ๒๔ วรรคสอง ต้องการแต่เพียงว่า ในกระทรวงทบวงกรมรัฐบาลนั้นมีกองเล็ก กองใหญ่ แผนกเล็ก แผนกใหญ่ ซึ่งมีปริมาณและ

คุณภาพของงานไม่เท่ากัน จึงให้ ก.พ.ซึ่งเป็นคนกลางตีราคาของตำแหน่ง ผู้เป็นหัวหน้ากองซึ่งมีปริมาณและคุณภาพน้อย ก็ให้ได้รับเงินเดือนน้อย ซึ่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๙๗ ก็ได้เปิดช่องเอาไว้แล้วว่า หัวหน้ากองนั้นอาจจะตั้งจากข้าราชการพลเรือนชั้นเอกก็ได้ ชั้นโทก็ได้ และจะให้ตั้งในชั้นเอกหรือชั้นโทอันดับใด ก็แล้วแต่ ก.พ.จะพิจารณาเห็นสมควร ไม่มีข้อความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนที่ให้อำนาจ ก.พ.ระงับการบรรจุตำแหน่งที่มีอยู่แล้วได้ และเห็นว่าเป็นไปไม่ได้ เพราะเท่ากับเป็นการก้าวก่ายนโยบายของรัฐบาล เพราะการที่มีพระราชกฤษฎีกาหรือประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีให้มีกองหรือแผนกอะไรขึ้น ก็แสดงว่ากรมหรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบกรม มีนโยบายที่จะดำเนินงานที่มีชื่อเช่นเดียวกับชื่อของกองหรือแผนกนั้นๆ

กล่าวโดยสรุป ข้าพเจ้าเห็นว่า เป็นเรื่องสำนักงาน ก.ต.ภ. มีตำแหน่งอยู่แล้ว ก.พ. จะขอให้ระงับการขออนุมัติตำแหน่งทั้งสามนี้ไม่ได้ (ซึ่งความจริงไม่มีอำนาจที่จะอนุมัติ) โดยเหตุนี้ ระเบียบของ ก.พ.จึงไม่ชอบด้วยกฎหมายตามที่สำนักงาน ก.ต.ภ. อ้างมา ถ้ารัฐบาลเห็นว่า ควรจะให้คณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารพิจารณาเสียก่อนว่าควรจะมีตำแหน่งหรือไม่ ก็จะต้องดำเนินงานทางฝ่ายบริหาร อย่างเช่นสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาขอตั้งตำแหน่งเลขานุการและผู้ช่วยเลขานุการกรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๘ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาก็ต้องขออนุมัติคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหาร ต่อเมื่อได้รับอนุมัติแล้ว จึงขอให้สำนักงานงบประมาณตั้งงบประมาณให้ ซึ่งขณะนี้กำลังดำเนินการอยู่ เป็นต้น

(ลงชื่อ) หยุต แสงอุทัย

(นายหยุต แสงอุทัย)

กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๓

และเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

๗ มีนาคม ๒๕๑๐