

“ใช้เฉพาะในราชการ ไม่เป็นสิ่งพึงเปิดเผย”

บันทึก

เรื่อง การปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม

ตามหนังสือเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ น.ว. ๒๑๕/๒๕๔๗ ลงวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๔๗ แจ้งว่า ในคราวประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๓ ตุลาคม ๒๕๔๗ ได้พิจารณาความเห็นของคณะกรรมการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม แล้ว ในที่สุดได้ตกลงกัน

- (๑) ให้ปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม และแก้ไขเสียใหม่ ตามบัญชีที่แนบไป
- (๒) ให้เจ้ากระทรวงที่ได้รับการแบ่งส่วนราชการไปใหม่ ทำความตกลงกับเจ้ากระทรวงในปัจจุบัน เพื่อให้แบ่งส่วนราชการเป็นการเหมาะสมต่อไป
- (๓) สำหรับกระทรวงกลาโหม ถ้าตกลงจะแยกตั้งเป็นกระทรวงทหารเรือขึ้นอีก กระทรวงหนึ่ง และจะควรแบ่งอย่างไร ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมรับไปพิจารณาเสนอต่อไป
- (๔) ให้ตั้งสำนักงานพระคลังข้างที่ ซึ่งเดิมสังกัดสำนักพระราชวัง เป็นทบวงการเมืองอยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี
- (๕) ให้เปลี่ยนชื่อกรมโฆษณาการเป็นสำนักงานโฆษณาการ และตั้งเป็นทบวงการเมืองอยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี
- (๖) ให้โอนกิจการสภาวิจัยปรากฏการณ์ธรรมชาติไปสังกัดกระทรวงกลาโหม (ทหารเรือ)
- (๗) ให้แก้ไขสภากาชาดไทยเป็นสภากาชาด และตั้งไว้ให้อยู่ในฐานะเช่นเดียวกับมหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง หรือจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย โดยมีการควบคุมและให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการเป็นประธานโดยตำแหน่ง (ทั้งนี้ให้ตราเป็นพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยเฉพาะ)

และให้เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาเตรียมดำเนินการร่างกฎหมายที่จำต้องแก้ไขเสนอต่อไป นั้น

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๒) ได้ตรวจพิจารณาเรื่องที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่ของคณะกรรมการกฤษฎีกาดังต่อไปนี้ และยกร่างกฎหมายเสร็จแล้วคือ

การปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม ตามมติคณะรัฐมนตรี ข้อ ๑, ๔ และ ๕

เรื่องนี้ตามแบบที่เคยปฏิบัติมา การปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม ได้ทำเป็นพระราชบัญญัติต่างหากจากพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งได้ตราไว้ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๗๖ แต่พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารก็ดี

พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรมก็ดี ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมหลายครั้งหลายหน เฉพาะพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารนั้น มีบางบทถึงพันสมัย เช่นเรื่องทบวงเป็นต้น ส่วนพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม บางฉบับก็ได้นำข้อความบางประการซึ่งน่าจะนอกเหนือวัตถุประสงค์แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารมาบัญญัติไว้ เช่นการบัญญัติให้สำนักพระราชวัง-อยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี และในบางเรื่องก็ขัดกับกฎหมายซึ่งบัญญัติเรื่องนั้นไว้แล้วเป็นพิเศษ เช่นเรื่องคณะกรรมการกฤษฎีกา คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ที่ให้เป็นทบวงการเมืองในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นต้น คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า ระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรไทย และการตั้งหรือปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม เป็นเรื่องเดียวกัน พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารเป็นหลักทั่วไป ส่วนพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม เป็นรายละเอียดของราชการส่วนกลาง บัญญัติขึ้นโดยอาศัยหลักในพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารอีกชั้นหนึ่ง ควรจะรวมบัญญัติไว้เป็นกฎหมายฉบับเดียวกันในพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหาร และถือโอกาสแก้ไขข้อที่บกพร่องอยู่ในคราวเดียวกันนี้ด้วย จึงได้ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับที่ ๕) ขึ้น ยกเลิกลักษณะ ๑ ทั้งลักษณะ และบัญญัติขึ้นใหม่โดยรวมข้อความว่าด้วยส่วนราชการบริหารตามที่ประสงค์จะปรับปรุงใหม่นี้ไว้ด้วย

ในร่างที่แนบมากับบันทึกนี้ ได้แยกเป็น ๓ หมวด หมวด ๑ ว่าด้วยบททั่วไป หมวด ๒ ว่าด้วยกระทรวง และหมวด ๓ ว่าด้วยสำนักงานและองค์การพิเศษ คณะกรรมการกฤษฎีกาขอชี้แจงเหตุผลที่ได้แก้ไขข้อสำคัญบางประการผิดไปจากมติคณะรัฐมนตรีและพระราชบัญญัติฉบับก่อน ๆ ดังต่อไปนี้

(๑) ในมาตรา ๕ วรรค ๒ และ ๓ ที่ได้ใช้คำว่า “รัฐมนตรีช่วยราชการ” แทนคำว่า “รัฐมนตรีสั่งราชการ” นั้นก็โดยเห็นว่า คำว่า สั่งราชการ หมายถึงสั่งการได้เด็ดขาด ไม่ตรงกับราชการที่ปฏิบัติอยู่ คือมีหน้าที่เท่าที่รัฐมนตรีว่าการได้มอบหมายเท่านั้น

(๒) ในหมวด ๒ โดยที่เห็นว่า นายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้ารัฐมนตรีทั้งหลายและต้องรับผิดชอบในการบริหารราชการทุกส่วน กล่าวคือ นายกรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบร่วมกับรัฐมนตรีในการบริหารราชการกระทรวงต่าง ๆ ทุกกระทรวงอยู่แล้ว ที่จะให้มีสำนักนายกรัฐมนตรีอันมีฐานะเป็นกระทรวงขึ้นอีกต่างหาก และให้นายกรัฐมนตรีรับผิดชอบแต่ผู้เดียว น่าจะไม่ชอบด้วยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญในประเทศระบอบประชาธิปไตยอื่น ๆ ก็ไม่ปรากฏว่าเคยมีสำนักนายกรัฐมนตรีซึ่งมีฐานะเป็นกระทรวง ฉะนั้น ในร่างที่เสนอนี้จึงไม่มีสำนักนายกรัฐมนตรี

(๓) ในมาตรา ๑๕ การที่ได้ใช้คำว่า “กรมทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์” แทนคำว่า “สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์” ก็เพื่อให้มีฐานะเป็นนิติบุคคลในตัวเองตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และเพื่อจะให้ต่างกับสำนักงานอื่น ๆ ซึ่งไม่เป็นนิติบุคคล เช่น สำนักงานเลขานุการรัฐมนตรีและสำนักงานปลัดกระทรวง อนึ่ง ราชการส่วนนี้เคยรวมอยู่ในกรมคลัง เมื่อแยกออกมาก็ควรจะมีฐานะเป็นกรม

(๔) ในมาตรา ๑๖ (ว่าด้วยกระทรวงการต่างประเทศ) ที่ไม่มีสำนักงานที่ปรึกษา ก็โดยเห็นว่า สำนักงานนี้ควรรวมอยู่ในสำนักงานปลัดกระทรวง เช่นเดียวกันกับกระทรวงอื่น เช่น กระทรวงการคลังและสำนักนายกรัฐมนตรีในปัจจุบัน

(๕) ในมาตรา ๒๐

(ก) การที่ได้ใช้คำว่า “กรมการโยธา” แทนคำว่า “กรมโยธาเทศบาล” ก็เพื่อให้ตรงกับราชการที่กรมนี้ปฏิบัติอยู่ ชื่อเดิมอาจทำให้เข้าใจผิดได้ว่า กรมนี้ทำหน้าที่เกี่ยวกับการโยธาของเทศบาลซึ่งเป็นแต่ส่วนน้อยแต่อย่างเดียวนั้น ความเป็นจริงกรมนี้มีหน้าที่เกี่ยวกับการโยธาของรัฐบาลเป็นส่วนมาก จึงไม่สมควรที่จะใช้ชื่อเดิม

(ข) การที่ได้ใช้คำว่า “กรมทะเบียนที่ดิน” แทนคำว่า “กรมที่ดิน” ก็เพื่อให้ตรงกับราชการที่กรมนี้ปฏิบัติอยู่ และเห็นว่าเหมาะกว่าชื่อเดิม เพราะคำว่าที่ดินอาจมีคนเข้าใจผิดว่าหมายรวมถึงดินในหน้าที่ของกระทรวงเกษตรธิการ

(๖) ในหมวด ๓ ว่าด้วยสำนักงานและองค์การพิเศษ การที่ไม่ได้ใช้คำว่าทบวงการเมือง ก็โดยที่เห็นว่า คำว่าทบวงการเมืองนั้น ตามมาตรา ๗๓ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หมายถึง กระทรวงและกรมในรัฐบาล เทศาภิบาลปกครองท้องที่ และประชาบาลทั้งหลาย (เทศบาล) สี่ประเภทนี้เท่านั้น เมื่อสำนักงานและองค์การเหล่านี้ไม่ใช่กระทรวงหรือกรม ก็ไม่เหมาะที่จะเรียกว่าทบวงการเมือง

(๗) ในมาตรา ๒๗ ได้ใช้คำว่า “สำนักโฆษณาการ” แทนคำว่า “สำนักงานโฆษณาการ” ก็โดยสำนักโฆษณาการนี้ได้บัญญัติให้เป็นนิติบุคคล จึงควรใช้คำแตกต่างกับคำว่าสำนักงานซึ่งไม่เป็นนิติบุคคล

(๘) มาตรา ๓๑ ว่าด้วยองค์การพิเศษระเบียบราชการบริหารซึ่งตั้งขึ้นโดยบทกฎหมาย องค์การเหล่านี้แต่ละองค์การได้มีกฎหมายบัญญัติไว้เฉพาะ จึงได้แยกบัญญัติไว้ต่างหาก และไม่ได้ระบุอำนาจหน้าที่และผู้บังคับบัญชารับผิดชอบไว้ด้วย เพราะชอบที่จะเป็นไปตามกฎหมายนั้น ๆ อยู่แล้ว ที่นำมาบัญญัติไว้ก็เพื่อจะให้เห็นว่าเป็นส่วนแห่งระเบียบราชการบริหาร

(๙) เนื่องจากเห็นว่าราชบัณฑิตยสถานไม่ใช่ระเบียบราชการบริหาร จึงไม่ได้รวมบัญญัติไว้ในร่างพระราชบัญญัตินี้

(๑๐) เนื่องจากสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นฝ่ายนิติบัญญัติไม่ใช่ระเบียบราชการบริหารเช่นเดียวกับราชบัณฑิตยสถาน จึงไม่ได้รวมบัญญัติไว้ในร่างพระราชบัญญัตินี้

(๑๑) สำหรับทบวงนั้น ไม่ปรากฏว่าได้เคยมีการตั้งขึ้นเลย และเข้าใจว่าคงจะไม่มีการตั้ง เพราะไม่มีความจำเป็นโดยเวลานี้แต่ละกระทรวงก็มีรัฐมนตรีช่วยว่าการ และรัฐมนตรีช่วยราชการอยู่แล้ว จึงไม่ได้บัญญัติไว้ในร่างพระราชบัญญัตินี้

การโอนกิจการสภาวิจัยปรากฏการณ์ธรรมชาติไปสังกัดกระทรวงกลาโหม (ทหารเรือ) ตามมติคณะรัฐมนตรี ข้อ ๖ คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า เมื่อกิจการนี้ได้โอนไปจากสภาวิจัยปรากฏการณ์ธรรมชาติแล้ว ก็ไม่จำเป็นต้องมีสภาวิจัยปรากฏการณ์ธรรมชาติ จึงได้ยกร่าง

พระราชบัญญัติยกเลิกพระราชกำหนดจัดตั้งสภาวิจยปรากฏการณ์ธรรมชาติ พุทธศักราช ๒๔๘๖
พุทธศักราช ๒๔.. พร้อมด้วยบันทึกหลักการและเหตุผลดั่งแนบมากับบันทึกนี้

(ลงชื่อ) นายเตือน บุนนาค
เลขาธิการ

คณะกรรมการกฤษฎีกา
ธันวาคม ๒๔๘๗