

บันทึก

เรื่อง อำนาจหน้าที่ของกรม

(ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๔ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๑๕)

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ที่ สร.๐๒๐๓/๑๒๕๔๓ ลงวันที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๑๙ ขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นในปัญหาของกระทรวงศึกษาธิการที่หารือไปยังสำนักนายกรัฐมนตรีเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๔ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๑๕ ว่า

(๑) อำนาจหน้าที่ของกรมตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๔ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๑๕ ข้อ ๓๒ จะต้องกำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา หรือกฎหมายว่าด้วยอำนาจหน้าที่ของกรมหรือไม่ เพียงใด และ

(๒) หน้าที่ของกองและแผนจะต้องกำหนดพร้อมกับข้อ (๑) หรือให้กรมเจ้าสังกัดกำหนดเอง

สำนักนายกรัฐมนตรีได้พิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อ ๓๒ ของประกาศของคณะปฏิวัติดังกล่าวไม่ใช่บทบัญญัติที่ให้อำนาจในการที่จะออกกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ของกรม เพียงแต่เป็นบทบัญญัติที่แสดงว่าอำนาจหน้าที่ของกรมมีอย่างไรเท่านั้น แต่เห็นว่าข้อหารือดังกล่าวเป็นปัญหาข้อกฎหมาย จึงขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาเรื่องนี้

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๒) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวแล้ว มีความเห็นว่า ข้อ ๓๒ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๔ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๑๕ บัญญัติว่า “กรมมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการส่วนใดส่วนหนึ่งของกระทรวงหรือทบวงหรือตามพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการของกรม หรือตามกฎหมายว่าด้วยอำนาจหน้าที่ของกรม” นั้น มิใช่บทบัญญัติที่ให้อำนาจในการที่จะกำหนดอำนาจหน้าที่ของกรมใดกรมหนึ่งไว้ในพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการ แต่ให้กำหนดว่า ในกรมนั้นมีส่วนราชการอะไรบ้าง ซึ่งจากส่วนราชการดังกล่าวย่อมแสดงให้เห็นว่าอำนาจหน้าที่ของกรมนั้นจะมีอย่างไร และการที่จะทราบว่ากรมใดมีอำนาจหน้าที่อย่างไรนั้นอาจพิจารณาได้ ๓ กรณี ดังนี้

(๑) กรมมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการส่วนใดส่วนหนึ่งของกระทรวงหรือทบวงที่กรมนั้นสังกัดอยู่ในกรณีเช่นนี้เป็นเรื่องที่ไม่มีความหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ของกรมไว้โดยตรง เช่น กรมพัฒนาที่ดินในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ หรือกรมส่งเสริมการเกษตรในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นต้น ซึ่งก็ได้มีกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ของกรมดังกล่าวไว้โดยเฉพาะ การที่จะทราบว่ากรมทั้งสองนี้มีอำนาจหน้าที่อย่างไร ก็จะต้องพิจารณาจากอำนาจ

หน้าที่ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ที่กรมทั้งสองสังกัดอยู่ ซึ่งได้กำหนดไว้ในข้อ ๑๓ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๖ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๑๕ ว่า “กระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการเกษตร การชลประทาน การประมง การปศุสัตว์ การป่าไม้ การพัฒนาที่ดินและการสหกรณ์” ตามนัยของกฎหมายดังกล่าวนี้ จึงแสดงให้เห็นว่ากรมพัฒนาที่ดินมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการพัฒนาที่ดิน และกรมส่งเสริมการเกษตรมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการเกษตร ซึ่งการพัฒนาที่ดินและการเกษตรเป็นงานส่วนหนึ่งของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

(๒) กรมมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยอำนาจหน้าที่ของกรมอื่น ๆ ซึ่งในกรณีเช่นนี้เป็นเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ของกรมอื่นไว้โดยตรง ดังเช่น สำนักงาน ป.ป.ป. มีพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. ๒๕๑๔ กำหนดอำนาจหน้าที่ของสำนักงาน ป.ป.ป. ไว้ในมาตรา ๑๐^๑ หรือสำนัก ก.พ. ก็มีพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๔ กำหนดอำนาจหน้าที่ของสำนักงาน ก.พ. ไว้ในมาตรา ๑๒^๒ ดังนี้ เป็นต้น

(๓) กรมมีอำนาจหน้าที่ตามที่ปรากฏจากพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการของกรม นั้น กรณีนี้หมายความว่า อำนาจหน้าที่ของกรมใดอาจทราบได้จากการแบ่งส่วนราชการของกรม นั้น สำหรับกรณีนี้ เมื่อได้ตรวจพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการของกรมหรือส่วนราชการต่าง ๆ ที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรมตั้งแต่ต้นจนถึงปัจจุบันแล้วไม่ปรากฏว่าได้มีบทบัญญัติกำหนดอำนาจหน้าที่ของกรมไว้เลย ทั้งนี้ เพราะกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม และกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินที่ถูกยกเลิกไปแล้วก็ดี ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๖ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๑๕ และประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๑๕ ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันก็ดี ได้กำหนดไว้แต่เพียงว่า “การแบ่งส่วนราชการในสำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี ส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรม และกรมหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา” ซึ่งมีความหมายชัดเจนว่า กฎหมายแม่บทให้อำนาจตราพระราชกฤษฎีกาเพื่อแบ่งส่วนราชการเท่านั้น มิได้มีความหมายให้อำนาจกำหนดว่ากรมอื่น ๆ มีอำนาจหน้าที่อย่างไรด้วย

อย่างไรก็ตาม เกี่ยวกับการกำหนดอำนาจหน้าที่ของกรมดังกล่าวนี้ เมื่อพิจารณา

^๑ มาตรา ๑๐ ให้ที่สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ เรียกโดยย่อว่า “สำนักงาน ป.ป.ป.” มีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามมติของกรรมการและปฏิบัติงานธุรกิจอื่น ๆ

^๒ มาตรา ๑๒

ฯลฯ

ฯลฯ

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนมีหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) เป็นเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินงานในหน้าที่ของ ก.พ.

(๒) วิเคราะห์และวิจัยเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล และการจัดระบบราชการพลเรือนเพื่อเสนอต่อ ก.พ.และผู้ที่เกี่ยวข้อง

(๓) ประสานงานและดำเนินการเกี่ยวกับการพัฒนาข้าราชการพลเรือน

(๔) จัดทำรายงานประจำปีเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในราชการพลเรือนเสนอต่อ ก.พ.

(๕) ดำเนินการตามที่ ก.พ.มอบหมาย

เทียบเคียงกับกฎหมายบางฉบับที่มีบทบัญญัติให้กำหนดอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการไว้ในพระราชกฤษฎีกาโดยตรง ดังเช่นพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๑๑^๓ และพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. ๒๕๐๓ มาตรา ๑๔^๔ แล้ว ก็จะได้เห็นว่า ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๑๕ ไม่มีเจตนารมณ์ที่จะให้กำหนดอำนาจหน้าที่ของกรมไว้ในพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการของกรมนั้น ๆ เพราะถ้าประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้มีความประสงค์เช่นนั้น ก็คงจะต้องระบุข้อความดังกล่าวไว้ให้ชัดเจน

เมื่อข้อ ๖ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๑๕ บัญญัติแต่เพียงว่า การแบ่งส่วนราชการภายในสำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรีส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมและกรมหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรมให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา และไม่มีบทบัญญัติใดให้อำนาจตราพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจหน้าที่ของกรม ฉะนั้น จึงตราพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจหน้าที่ของกรมในพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการของกรมนั้นไม่ได้ เพราะมาตรา ๑๙๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติว่า “พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการตราพระราชกฤษฎีกาตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่น” เท่านั้น

สำหรับอำนาจหน้าที่ของกองและแผนกนั้น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่าไม่อาจกำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการของกรมได้เช่นเดียวกัน เพราะกองหรือแผนกไม่ใช่นิติบุคคล อำนาจหน้าที่ของกองหรือแผนกจะมีเพียงใดย่อมเป็นเรื่องภายในของกรมแต่ละกรมที่จะกำหนด การกำหนดอำนาจหน้าที่ของกองหรือแผนกไม่ก่อให้เกิดผลในส่วนที่เกี่ยวกับบุคคลภายนอก เพราะถึงแม้กองหรือแผนกจะทำการใดเกินอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ แต่ถ้าอยู่ภายในขอบอำนาจหน้าที่ของกรม บุคคลภายนอกก็ย่อมจะฟ้องกรมหรือกรมจะฟ้องบุคคลนั้นได้อยู่แล้ว

^๓ มาตรา ๑๑ ให้จัดระเบียบราชการกรุงเทพมหานคร ดังนี้

(๑) สำนักงานเลขาธิการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

(๒) สำนักงานเลขาธิการสภากรุงเทพมหานคร

(๓) สำนักงานปลัดกรุงเทพมหานคร

(๔) สำนักหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นซึ่งเทียบเท่าสำนัก

(๕) เขต

ให้ส่วนราชการของกรุงเทพมหานครที่มีอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับยังคงมีอยู่ต่อไปจนกว่าจะมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลง

การตั้ง เปลี่ยนแปลงหรือยุบส่วนราชการ การแบ่งหน่วยงานภายในส่วนราชการ และการกำหนดอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการและหัวหน้าส่วนราชการตามความในวรรคหนึ่ง ให้จัดทำเป็นพระราชกฤษฎีกา

^๔ มาตรา ๑๔ การแบ่งส่วนราชการของกระทรวงกลาโหมตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๘ และการแบ่งส่วนราชการกองบัญชาการทหารสูงสุดตามที่กำหนดไว้ใน (๑) (๒) และ (๓) ของมาตรา ๑๓ ออกเป็นส่วนราชการส่วนใหญ่อัตลงไป และการกำหนดอำนาจหน้าที่ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

(ลงชื่อ) ส. โหตระกิตย์
(นายสมภพ โหตระกิตย์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กันยายน ๒๕๑๙