

บันทึก

เรื่อง กระทรวงมหาดไทยขอตั้งตำแหน่งปลัดกระทรวงเพิ่มขึ้น

ตามที่คณะรัฐมนตรีได้ลงมติขอให้เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาทำบันทึกเรื่องกระทรวงมหาดไทยขอตั้งตำแหน่งปลัดกระทรวงเพิ่มขึ้น โดยเทียบเคียงกับระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยของต่างประเทศด้วยนั้น

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาแล้ว ขอเสนอความเห็นดังต่อไปนี้

(๑) ในต่างประเทศโดยมาก ซึ่งปรากฏจากบันทึกของที่ปรึกษาในการร่างกฎหมายและบันทึกของกองวิชาการ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ปรากฏว่าไม่มีปลัดกระทรวงเป็นผู้บังคับบัญชาอธิบดี เขามีแต่อธิบดีซึ่งขึ้นตรงต่อรัฐมนตรี คำว่า Under-Secretary of State ตามกฎหมายฝรั่งเศสนั้นก็คือรัฐมนตรีช่วยว่าการของไทยนั่นเอง ส่วนคำว่า Secretary of the Department ของสวิสก็หมายความว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวง เช่นเดียวกับอเมริกา ซึ่ง Secretary คือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงนั่นเอง แต่ที่กล่าวเช่นนี้ไม่ได้หมายความว่ารัฐมนตรีจะไม่มีผู้ช่วยเหลือนอกจากอธิบดี ในอังกฤษก็มี Parliamentary Secretary หรือ Parliamentary Under-Secretary (ถ้ารัฐมนตรีใช้ชื่อว่า Secretary of State) ซึ่งเป็นผู้ช่วยรัฐมนตรี และแต่งตั้งโดยอาศัยเหตุผลในทางการเมือง และต้องออกจากตำแหน่งตามคณะรัฐมนตรี นอกจากนี้ผู้ช่วยรัฐมนตรีนี้อาจเป็นข้าราชการประจำก็ได้ เรียกว่า Permanent Secretary หรือ Permanent Under-Secretary (ถ้ารัฐมนตรีใช้ชื่อว่า Secretary of State)

(๒) ระบบของกฎหมายไทยนั้น มีปลัดกระทรวง ซึ่งเป็นศูนย์กลางของการประสานงาน และเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการประจำรองจากรัฐมนตรี ฉะนั้นคำว่า “เจ้ากระทรวง” จึงหมายความว่า รัฐมนตรีและปลัดกระทรวง ในความสัมพันธ์ภายในก็แล้วแต่รัฐรัฐมนตรีจะมอบหมาย เพราะรัฐมนตรีเป็นฝ่ายที่จะต้องรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎรจึงต้องเป็นผู้ออกคำสั่งคนสุดท้ายได้

(๓) ปัญหาจึงมีว่า เราจะรักษาระบบการมีข้าราชการประจำเป็นหัวหน้าผู้บังคับบัญชาอธิบดีอีกชั้นหนึ่งหรือไม่ ถ้าจะไม่มีระบบนี้ต่อไป โดยจะให้ปลัดกระทรวงเป็นผู้ช่วยผู้ช่วยรัฐมนตรีสั่งงานตามที่รัฐมนตรีจะมอบหมายหรือเป็นผู้ตรวจการงาน (Supervisor, ตามบันทึกของกระทรวงมหาดไทยข้อ ๓ การที่จะมีปลัดกระทรวงซึ่งเป็นแต่ผู้ช่วยรัฐมนตรีในการสั่งงานนั้น จะมีก็คนก็แล้วแต่ปริมาณและคุณภาพของงาน

(๔) แต่แม้จะรักษาระบบการมีปลัดกระทรวงเป็นหัวหน้าข้าราชการประจำและบังคับบัญชาอธิบดี การที่จะมีปลัดกระทรวงสองคนก็มีแบบอย่างอยู่แล้ว คือ สำนักคณะรัฐมนตรีนี้เองซึ่งแยกออกเป็นสองทบวงโดยไม่มีปลัดกระทรวง ฉะนั้น เลขาธิการคณะรัฐมนตรีฝ่ายบริหาร

และเลขาธิการคณะรัฐมนตรีฝ่ายการเมือง ก็ทำหน้าที่ของปลัดกระทรวงนั่นเอง เป็นแต่เมื่อแยกเป็นทบวง ก็เทียบตำแหน่งปลัดทบวง-ไว้เท่านั้น โดยเหตุนี้ ถ้าราชการกระทรวงมหาดไทยสามารถแบ่งแยกเป็นสองฝ่าย แต่ละฝ่ายเป็นงานคนละประเภท ก็อาจแบ่งกรมไปขึ้นอยู่กับปลัดกระทรวงทั้งสองคน ทำนองเดียวกับราชการของสำนักงาน-คณะรัฐมนตรี ซึ่งแยกกรมบางกรมมาขึ้นอยู่กับกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรีฝ่ายบริหาร และกรมบางกรมมาขึ้นอยู่กับกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรีฝ่ายการเมือง

(๕) เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เห็นว่า การแบ่งแยกการบังคับบัญชาให้ปลัดกระทรวงมีลักษณะเป็นเจ้าของ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการประจำหรือโดยเป็นผู้ช่วยรัฐมนตรีและเป็นผู้สอดส่องนั้น เป็นความเป็นมาของแต่ละประเทศที่ใช้กระทำกันมา สำหรับประเทศไทยซึ่งมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยใหม่ๆ นั้น ควรจะให้ปลัดกระทรวงเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาอธิบดีและข้าราชการประจำตามที่เป็นอยู่ทุกวันนี้เพื่อการประสานงาน แต่ถ้ากระทรวงใดลักษณะของงานคนละประเภทสามารถแบ่งแยกได้เป็นกิจจะลักษณะอย่างราชการฝ่ายการบริหารและฝ่ายการเมืองของสำนักงานคณะรัฐมนตรี จะแก้ไขกฎหมายให้มีปลัดกระทรวงสองคนก็ได้ ซึ่งทั้งนี้จำเป็นต้องให้กระทรวงมหาดไทยเสนอรายละเอียดมาว่า จะแบ่งราชการระหว่างปลัดกระทรวงสองคนนี้อย่างไร สามารถแยกกันได้โดยเด็ดขาดจนไม่ต้องมีการประสานงานกันได้หรือไม่

(ลงชื่อ) หยุต แสงอุทัย

(นายหยุต แสงอุทัย)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤศจิกายน ๒๕๔๘

บันทึกของที่ปรึกษาในร่างกฎหมาย เกี่ยวกับปลัดกระทรวง

ตามหนังสือที่ ๘๙๔๖/๒๔๙๘ ลงวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๔๙๘ กรมสารบรรณ คณะรัฐมนตรีฝ่ายบริหารได้ขอให้เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาปัญหาการเพิ่มตำแหน่งปลัดกระทรวง และเปรียบเทียบกับของต่างประเทศในเรื่องนี้

ที่ปรึกษาในการร่างกฎหมายพิจารณาเห็นสมควรที่จะขอให้ระลึกละเอียดก่อนว่า ปลัดกระทรวงเป็นข้าราชการประจำซึ่งอยู่ในอันดับสูงกว่าอธิบดีของกรมต่างๆ ในกระทรวงนั้น มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของกระทรวง (มาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๙๕) ที่จริงปลัดกระทรวงก็คือผู้ติดต่อ-ระหว่างรัฐมนตรีและอธิบดีของแต่ละกรมในกระทรวงนั้น ซึ่งหมายความว่าหน้าที่และความรับผิดชอบของปลัดกระทรวงมีอยู่ในราชการทั่วไป หนึ่ง ปลัดกระทรวงยังบริหารราชการของกระทรวงซึ่งมิได้แยกให้เป็นหน้าที่ของกรมใดกรมหนึ่งในกระทรวงนั้นโดยเฉพาะอีกด้วย

ตามหลักในการจัดวางระเบียบของกระทรวงต่างๆ ในต่างประเทศนั้นเป็นการยากที่จะเทียบข้าราชการซึ่งมีหน้าที่เช่นเดียวกับปลัดกระทรวงได้

คำว่าปลัดกระทรวงซึ่งใช้เป็นครั้งแรกในพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๗๖ และแปลเป็นภาษาต่างประเทศว่า “Under-Secretary of State” นั้น ทำให้ชาวต่างประเทศหลงเชื่อว่า Under-Secretary of State ซึ่งใช้กันอยู่ในต่างประเทศเหมือนกับปลัดกระทรวงของเรา ทั้งนี้เป็นการเข้าใจผิด

ตัวอย่างเช่นในประเทศฝรั่งเศส มี Under-Secretary of State หลายคน (ซึ่งไม่ใช่ข้าราชการประจำ แต่แต่งตั้งเมื่อมีการเปลี่ยนคณะรัฐมนตรี) บุคคลเหล่านี้เป็นข้าราชการเมือง Under-Secretary of State เป็นรัฐมนตรีชั้นรอง ซึ่งได้รับมอบให้ทำงานในสาขาพิเศษของกระทรวง และมีได้ทำหน้าที่ติดต่อระหว่างรัฐมนตรีและอธิบดีต่างๆ ของกระทรวงนั้น รัฐมนตรีพิจารณาปัญหาต่างๆ กับอธิบดีแต่ละคนโดยไม่ต้องใช้ผู้ติดต่อวันแต่ว่ารัฐมนตรีอาจใช้ Chief of Cabinet (ข้าราชการการเมืองซึ่งดำรงและพ้นตำแหน่งไปตามรัฐมนตรี) เป็นเจ้าหน้าที่ผู้ติดต่อ

ระบบฝรั่งเศสเป็นระบบที่ใช้อยู่ทั่วๆ ไปในบรรดาประเทศลาติน อย่างไรก็ตาม ในประเทศเหล่านี้อาจจะมีข้าราชการบางตำแหน่งที่คล้ายคลึงกับปลัดกระทรวงของเรา

ในประเทศสวีต แต่ละกระทรวง (เรียกว่า Ministerial Dept.) มีหัวหน้างานคนหนึ่งเรียกว่า Secretary of the Dept. เป็นผู้บังคับบัญชาอธิบดีกรมต่างๆ ทั้งหมดในกระทรวงนั้น และทำการติดต่อโดยตรงกับข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ซึ่งเทียบเท่ารัฐมนตรีด้วย

ในประเทศอิตาลี ตามระบบของกฎหมายปี ๑๙๒๙ (จัดวางระเบียบกระทรวงต่างๆ) รัฐมนตรีแต่ละคนมีเลขาธิการ (Secretary-General) คนหนึ่งมีหน้าที่ช่วยเหลือในงานพิเศษตามที่รัฐมนตรีจะได้กำหนดและตามที่รัฐมนตรีจะได้มอบอำนาจให้ นอกจากนั้นยังมีหน้าที่ควบคุมดูแลในการบริหารงานทั้งหมดของกระทรวงด้วย ดังนั้น ตำแหน่งนี้จึงเป็นตำแหน่งที่

ใกล้เคียงที่สุดที่พอจะเทียบกับตำแหน่งปลัดกระทรวงของเราได้ เว้นแต่จะเป็นข้าราชการการเมือง ไม่ใช่เป็นข้าราชการประจำ

ในประเทศอิตาลี แต่ละกระทรวงก็มี Secretary-General หลายคนเพื่อทำการช่วยเหลือร่วมกับรัฐมนตรีแต่ละคน แต่กฎหมายมี ๑๘๘๘ ได้เปลี่ยนเป็น Under-Secretary of State ซึ่งก็ยังมีหน้าที่เกือบเหมือนเดิมทุกประการ

ในประเทศสาธารณรัฐสเปน Under-Secretary of State เป็นข้าราชการการเมือง แต่มีหน้าที่ดูแลและดำเนินงานภายในของแต่ละสาขาของกระทรวงเพื่อให้ชัดเจนกับงานซึ่งอยู่ภายใต้การควบคุมของอธิบดี และรายงานผลของงานนั้นต่อรัฐมนตรีด้วย

แต่การจัดให้มีตำแหน่งปลัดกระทรวงขึ้นคงจะเจริญรอยตามระบบแอ่งโกลแซกซอน ซึ่งดูเหมือนว่าได้รับการปรับปรุงให้ดียิ่งขึ้น

ในประเทศอังกฤษ รัฐมนตรีเรียกว่า Secretary of State ซึ่งแสดงว่า อาจมี Under-Secretary of State ด้วยก็ได้ ในบางกระทรวง (ซึ่งเรียกชื่อตามประเพณีและตามอย่างเก่า) มี Under-Secretary หลายคน เช่น Home Office (กระทรวงมหาดไทย) ก็มี Permanent Under-Secretary รอง Under-Secretary และ Under-Secretary ของกรมป้องกันภัยทางอากาศ (Air Raid Precaution Dept.) ฯลฯ เป็นต้น ใน Army Dept. (ซึ่งสังกัดกระทรวงมหาดไทย คือ Ministry of war) ก็มี Permanent Under-Secretary ด้วยเหมือนกัน ลักษณะพิเศษของระบบอังกฤษก็คือ มี “Parliamentary Under-Secretary of State” หลายคน ซึ่งมีหน้าที่พิเศษของผู้แทนของรัฐมนตรีในการติดต่อกับรัฐสภาหรือกรรมการของรัฐบาลด้วยการแต่งตั้งและออกจากตำแหน่งก็เช่นเดียวกับคณะรัฐมนตรี Under-Secretary เหล่านี้ดูเหมือนว่าพอจะเทียบกับปลัดกระทรวงของเราได้อยู่บ้าง เพราะว่า Under-Secretary เหล่านี้ มีหน้าที่กระทำการติดต่อระหว่างรัฐมนตรีและอธิบดีของกรมต่างๆ โดยมีหน้าที่ควบคุมงานของอธิบดีดังกล่าว และในบางกรณีมีสิทธิที่จะลงนามในหนังสือในนามของรัฐมนตรีได้ด้วย นอกจากนี้ รัฐมนตรีอาจมอบอำนาจให้ปฏิบัติงานเพื่อช่วยแบ่งเบาภาระอันหนักนั้น ซึ่งทั้งนี้ก็ย่อมเป็นไปตามระเบียบข้อบังคับของแต่ละกระทรวง

ในประเทศสหรัฐอเมริกา กระทรวงเรียกว่า Department รัฐมนตรี เรียกว่า Secretary of State ตามแบบอย่างซึ่งได้อามาจากระบบอังกฤษ แต่อย่างไรก็ดี ต้องไม่ลืมว่าตามตัวอักษรและตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแล้ว หัวหน้าในกระทรวงของอเมริกันนั้น ก็คือเลขานุการในหน้าที่ต่างๆ ของประธานาธิบดีอย่างแท้จริง ตรงกันข้ามกับประเทศอื่น ๆ ซึ่งมีคณะรัฐมนตรีมีฐานะเทียบเท่ากับ “รัฐบาล” ส่วนในสหรัฐอเมริกา ประธานาธิบดีเป็นแต่เพียงขอให้รัฐมนตรีมาร่วมประชุมเพื่อช่วยเหลือโดยไม่เป็นทางการ ประธานาธิบดีเป็นผู้รับผิดชอบ รัฐมนตรีไม่ต้องรับผิดชอบแต่อย่างใด นอกจากข้อแตกต่างที่สำคัญดังกล่าว ระบบอเมริกันดูเหมือนจะเกือบจะเหมือนกับระบบอังกฤษ

ที่ปรึกษาในการร่างกฎหมายมีความเห็นว่า ระบบปลัดกระทรวงในประเทศไทยนี้ ดูเหมือนว่าเป็นระบบที่เหมาะสมและได้กลายเป็นประเพณีไปแล้ว ในการติดต่อกับชาวต่างประเทศ ควรจะได้หาคำแปลของคำว่าปลัดกระทรวงซึ่งเหมาะกว่าคำว่า “Under-Secretary

of State” มาใช้แทน เพราะว่าคำแปลที่ใช้อยู่ในปัจจุบันนี้ทำให้เกิดความเข้าใจผิดแก่ชาวต่างประเทศ คำแปลคำว่าปลัดกระทรวงควรใช้ว่า “General Atibodi” (ซึ่งสูงกว่าอธิบดีธรรมดา) ถ้าราชการกระทรวงใดมีมาก ซึ่งปลัดกระทรวงคนเดียวไม่เป็นการเพียงพอก็อาจพิจารณาแต่งตั้ง ปลัดกระทรวงเพิ่มขึ้นอีกได้ แต่ทั้งนี้อาจไม่ตรงกับนโยบายในปัจจุบันอยู่บ้าง ขอให้ระลึกว่า ในปัจจุบันนี้มีนโยบายที่จะให้มีปลัดกระทรวงแต่เพียงคนเดียวเท่านั้น อันเป็นนโยบายซึ่งสอดคล้อง กับความรู้ในกิจการงานของปลัดกระทรวงในกระทรวงนั้นและเพื่อที่จะรายงานผลงานทั้งหมดนั้น เสนอต่อรัฐมนตรีอยู่แล้ว ฉะนั้น ถ้าประสงค์ที่จะแต่งตั้งปลัดกระทรวงเพิ่มขึ้นอีก (ตามความต้องการของแต่ละกระทรวง) แล้ว ก็ขอให้คำนึงถึงข้อต่อไปนี้ คือ

ก. อำนาจและหน้าที่ของปลัดกระทรวงแต่ละคนควรกำหนดไว้โดยชัดแจ้งเป็นต้น ว่าปลัดกระทรวงคนหนึ่งมีหน้าที่เกี่ยวกับราชการประจำภายในของกระทรวง ปลัดกระทรวงอีกคนหนึ่งมีหน้าที่ติดต่อสภาผู้แทนราษฎร เป็นต้น

ข. ถ้ารัฐมนตรีจะมอบอำนาจบางอย่างให้แก่ปลัดกระทรวงก็ควรจะได้ตราไว้เป็น กฎหมาย เพื่อให้เป็นที่แน่นอนและดูเหมือนว่ามาตรา ๑๕ วรรค ๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบ บริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๙๕ ก็ได้มีความมุ่งหมายที่จะมอบอำนาจให้แก่ปลัดกระทรวงอยู่ แล้ว

ค. ในการติดต่อชาวต่างประเทศไม่ควรจะใช้คำแปลว่า “Under-Secretary of State” เพราะไม่อาจอธิบายให้เข้าใจได้เนื่องจากไม่มี Secretary of State ในประเทศไทย ควรจะ เลือกใช้คำแปลอย่างอื่น เช่น Secretary General of the Ministry for thisor for that.....” เพราะว่าได้มีแบบอย่างในประเทศอื่นๆ อยู่แล้ว

(ลงชื่อ) พิชาย บุลยง

(นายพิชาย บุลยง)

ที่ปรึกษาในการร่างกฎหมาย

๒๐ กันยายน ๒๔๙๘

บันทึก เรื่อง การขอตั้งตำแหน่งปลัดกระทรวงเพิ่มขึ้น

โดยที่ทางราชการประสงค์จะตั้งปลัดกระทรวงหลายคนเพิ่มขึ้นในกระทรวงเดียวกัน ปัญหาจึงมีว่าจะทำการแต่งตั้งได้หรือไม่ เช่นว่าจะมอบให้ปลัดกระทรวงคนหนึ่งทำหน้าที่เกี่ยวกับนโยบายหรืองานอื่นเกี่ยวกับสภาผู้แทนราษฎร และอีกคนหนึ่งอาจจะมอบงานอื่นเป็นธุรกิจประจำของกระทรวงเช่นนี้จะกระทำได้อย่างไร ทั้งนี้ก็เพราะปรากฏว่าในต่างประเทศได้มีปลัดกระทรวงหลายคนทำหน้าที่ต่าง ๆ กัน

ก่อนที่จะพิจารณาปัญหาเรื่องนี้ ก็น่าจะได้พิจารณาว่าในต่างประเทศเขาได้มีระบบการอันว่าด้วยการบริหารราชการอย่างไร และปลัดกระทรวงของเราเทียบได้กับตำแหน่งอะไรของเขา

ในประเทศอังกฤษ^๑ ในระเบียบการบริหารราชการนั้น ปรากฏว่าในกระทรวงนั้น รัฐมนตรีเป็นหัวหน้าและเป็นผู้บังคับบัญชา ซึ่งอาจจะแบ่งงานออกเป็น ๒ อย่าง คือ งานฝ่ายการเมือง และงานฝ่ายบริหาร ข้าราชการที่ปฏิบัติงานมีดังนี้

ก) งานฝ่ายการเมือง มี

เลขานุการส่วนตัว	(Private Secretary)
ผู้ช่วยเลขานุการส่วนตัว	(Assistant Private Secretary)
เลขานุการฝ่ายรัฐสภา	(Parliamentary Secretary)

ข) งานฝ่ายบริหาร มี

เลขานุการ ^๒	(Secretary)
เลขานุการส่วนตัวของเลขานุการ	(Private Secretary)
เลขานุการผู้ทำการแทน	(Deputy Secretary)
รองเลขานุการ	(Under Secretary)
ผู้ช่วยเลขานุการ	(Assistant Secretary)
หัวหน้างาน	(Principal)
ผู้ช่วยหัวหน้างาน	(Assistant Principal)

ผู้ที่ดำเนินงานฝ่ายการเมืองตามข้อ ก) นั้นมิได้เป็นข้าราชการประจำส่วนข้าราชการที่ดำเนินงานในฝ่ายบริหารตามข้อ ข) นี้ เป็นข้าราชการประจำตำแหน่งเลขานุการ เป็นตำแหน่งประจำที่ใหญ่และสูงสุดของกระทรวง (Department) ถ้าจะเทียบกับของเราแล้ว ก็คือตำแหน่งปลัดกระทรวง เลขานุการเป็นผู้ที่เสนอความเห็นเกี่ยวกับส่วนต่างๆ ของราชการกับ

^๑ ข้อความในตอนนี้อามาจากหนังสือ The British Constitution ของ Sir Ivor Jennings พิมพ์เมื่อปี ค.ศ. ๑๙๕๐ หน้า ๑๒๘-๑๒๙

^๒ ในหนังสือ English Constitutional History โดย S.B. Chrimes ใช้คำว่า 'Secretary' เป็น 'Permanent Secretary'

รัฐมนตรี และรัฐมนตรีก็จะให้คำแนะนำต่าง ๆ แก่เลขานุการ ส่วนเลขานุการผู้ทำการแทนก็ทำงานเป็นผู้ช่วยเหลือเลขานุการ สำหรับรองเลขานุการก็มีหน้าที่เกี่ยวกับงานในสาขาต่าง ๆ ของกระทรวงเป็นต้นว่า งานในกระทรวงสาธารณสุข คนหนึ่งอาจทำหน้าที่เกี่ยวกับการเงิน อีกคนหนึ่งเกี่ยวกับการดำเนินงานและอีกคนหนึ่งเกี่ยวกับการจัดหาบ้านให้ราษฎรอยู่อาศัย (housing) ถ้างานนั้นเป็นงานที่ใหญ่โตก็อาจจะต้องมีผู้ช่วยเลขานุการช่วยเหลือ ตำแหน่งรองเลขานุการนี้เข้าใจว่าจะเทียบได้กับอธิบดีของเรา

ในสหรัฐอเมริกา^๓ เมื่อประธานาธิบดีได้รับเลือกตั้งแล้ว ก็จะได้จัดตั้งตำแหน่งสำคัญในทางการเมืองต่อไป ตำแหน่งที่สำคัญ มี Secretary of State คือ ทำหน้าที่อย่างเดียวกับรัฐมนตรีต่างประเทศ นอกจากนั้นยังทำหน้าที่เกี่ยวกับทะเบียนประวัติของข้าราชการ รักษาเอกสารของราชการ และดวงตราของราชการ และทำหน้าที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งด้วย Treasurer ทำหน้าที่เกี่ยวกับการเก็บภาษีอากร Auditor ทำหน้าที่เกี่ยวกับการตรวจสอบเอกสารในการจ่ายเงินของทางราชการรวมทั้งสมุดบัญชีต่าง ๆ แล้วเสนอสภา Attorney-General ทำหน้าที่อัยการและทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษากฎหมายแก่ราชการ นอกจากตำแหน่งเหล่านี้แล้วก็มีตำแหน่งเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่าง ๆ เช่น กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงอุตสาหกรรม ฯลฯ เป็นต้น ในสหรัฐอเมริกานั้น กระทรวงต่าง ๆ เรียกว่า Department และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่าง ๆ ก็เรียกว่า เลขานุการ (Secretary) เช่น Secretary of War เป็นต้น นอกจากนี้ก็ยังมีตำแหน่ง Under Secretary และ Assistant Secretary^๔ ซึ่งตำแหน่งทั้งสองนี้เป็นตำแหน่งการเมืองซึ่งแต่งตั้งโดยประธานาธิบดีอีก มีหน้าที่ทำการช่วยเหลือรัฐมนตรี ฉะนั้น ตำแหน่ง Under Secretary จึงไม่เหมือนกับปลัดกระทรวงของเรา

ในประเทศฝรั่งเศส ในการบริหารราชการของแผ่นดิน คณะรัฐมนตรีเป็นผู้บริหาร ถ้ากิจการของกระทรวงใดมากก็อาจมี Sous Ministre เป็นผู้ช่วยเหลือตำแหน่งเหล่านี้เป็นตำแหน่งการเมือง ส่วนตำแหน่งประจำนั้น ก็มีอธิบดี (Directeur Général) เป็นผู้รับผิดชอบโดยตรงต่อประธานาธิบดี ฉะนั้น ในฝรั่งเศสจึงไม่มีตำแหน่งที่คล้ายกับตำแหน่งปลัดกระทรวงของเรา

ตำแหน่งปลัดกระทรวงของเราก็พอจะเทียบได้กับตำแหน่ง Secretary หรือ Permanent Secretary ของอังกฤษเขา แต่ตำแหน่งดังกล่าวนี้ก็ไม่ปรากฏว่ามีหลายคน เพราะถ้ากิจการของกระทรวงใดมีงานมากก็อาจจะมีเลขานุการผู้ทำการแทน (Deputy Secretary) รองเลขานุการ (Under Secretary) และผู้ช่วยเลขานุการ (Assistant Secretary) หลายนายด้วยกัน เช่นในกระทรวงสาธารณสุขในประเทศอังกฤษปรากฏว่ามี เลขานุการผู้ทำการแทน (Deputy

^๓ ข้อความในตอนนี้ได้มาจากหนังสือ 'The Government of the United State' ของ Monro

^๔ ข้อความในตอนนี้ได้มาจากหนังสือ 'The American System of Government' ของ Ernest S. Griffith

Secretary) ๒ นาย รองเลขาธิการ (Under Secretary) ๑๐ นาย และผู้ช่วยเลขาธิการ (Assistant Secretary) ๒๙ นาย

ส่วนประเทศเรานั้น จะมีปลัดกระทรวงกี่คนนั้น ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๙๕ มาตรา ๑๖ บัญญัติไว้ว่า “กระทรวงหนึ่งๆ นอกจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวง รัฐมนตรีช่วยว่าการ หรือรัฐมนตรีสั่งราชการ ให้มีปลัดกระทรวงคนหนึ่ง เป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาข้าราชการประจำของกระทรวงรองจากรัฐมนตรี และรับผิดชอบควบคุมราชการประจำในกระทรวงและบังคับบัญชาสำนักงานปลัดกระทรวง

ถ้ากระทรวงใดมีราชการประจำมาก จะให้มีรองปลัดกระทรวง หรือผู้ช่วยปลัดกระทรวง หรือทั้งรองปลัดกระทรวง และผู้ช่วยปลัดกระทรวง เป็นผู้ช่วยสั่งราชการแทนปลัดกระทรวงก็ได้

ในกรณีที่มีรองปลัดกระทรวงหรือผู้ช่วยปลัดกระทรวง การสั่งราชการของรองปลัดกระทรวงหรือผู้ช่วยปลัดกระทรวง ให้เป็นไปตามที่ปลัดกระทรวงจะได้มอบหมาย”

ฯลฯ

ฯลฯ

ตามมาตรานี้จะเห็นได้ว่า ตำแหน่งปลัดกระทรวง กฎหมายได้บัญญัติไว้ให้มีได้คนเดียวเท่านั้น ถ้าหากประสงค์จะแก้ไขให้มีหลายคนแล้ว ก็จะต้องแก้ไขมาตรานี้ แต่ถ้าจะพิจารณาตามเหตุผลอาจจะควรมีคนเดียวหรือหลายคน ถ้าเทียบกับของอังกฤษแล้ว ก็น่าจะควรมีคนเดียวเหมือนกัน ถ้าหากมีงานที่จะต้องปฏิบัติมากก็อาจจะตั้งรองปลัดกระทรวงหรือผู้ช่วยปลัดกระทรวง ซึ่งของอังกฤษเขาจะได้แต่งตั้ง Deputy Secretary หรือ Under Secretary มากขึ้น ในเรื่องนี้กฎหมายของเราเหมือนกับของอังกฤษ เป็นแต่เรียกผิดกันไปเท่านั้น แต่ถ้าจะพิจารณาตามเหตุผลแล้ว กองวิชาการใครจะเสนอความคิดเห็นว่า ตำแหน่งของงานใดถ้าเป็นตำแหน่งสูงสุดแล้ว ก็น่าจะมีได้คนเดียว และถ้าตำแหน่งใดเป็นตำแหน่งที่มีใช้สูงสุดแล้ว กล่าวคือเนตำแหน่งรองหรือผู้ช่วยตำแหน่งอื่นๆ แล้ว ก็อาจจะมิได้หลายคน เพื่อสนับสนุนความคิดเห็นนี้ ขอยกตัวอย่างเช่น ตำแหน่งนายกรัฐมนตรี หรือตำแหน่งรัฐมนตรี ก็ไม่อาจจะมิสองคนได้นอกจากตำแหน่งรองหรือตำแหน่งผู้ช่วย ตำแหน่งอธิบดีก็เช่นเดียวกัน ไม่ปรากฏว่ามี ๒ อธิบดีในขณะเดียวกัน ถ้าจะมีก็คงเป็นตำแหน่งรองอธิบดีเท่าที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะว่า ถ้าเป็นตำแหน่งสูงสุดแล้วถ้าจะให้อำนาจบุคคลหลายคนมีอำนาจ ความก้าวภัยและสับสนในหน้าที่อาจมีขึ้นได้ เช่นคนหนึ่งมีความเห็นไปทางหนึ่ง แล้วอีกคนหนึ่งมีความเห็นไปอีกทางหนึ่ง จึงอาจจะไปกลมเกลียวกัน ทำให้การบริหารราชการมิได้เป็นไปด้วยดี ประเทศไทยเราเคยปรากฏว่ามีพระเจ้าแผ่นดินสองพระองค์ แต่ความจริงแล้วพระเจ้าอยู่หัววังหน้า ก็มีหน้าที่เสมือนรองพระเจ้าแผ่นดิน ส่วนตำแหน่งที่ไม่ใช่ตำแหน่งสูงสุดก็อาจจะแต่งตั้งบุคคลหลายคนทำงานได้เช่นรัฐมนตรีอาจมีผู้ช่วยได้หลายคน อธิบดีอาจจะมีผู้ช่วยได้หลายคน นายอำเภออาจมีผู้ช่วยได้หลายคน ซึ่งเรียกว่า ปลัดอำเภอ

ตำแหน่งปลัดกระทรวงนี้ เป็นตำแหน่งที่ใหญ่และสูงสุดสำหรับราชการบริหารแต่กระทรวง ถ้าอาศัยหลักที่ได้กล่าวมาข้างต้นแล้วก็น่าจะเห็นว่าควรมีคนเดียว ทั้งนี้ก็เพื่อให้การ

ดำเนินและการบริหารราชการในกระทรวงได้ดำเนินไปเป็นระเบียบเรียบร้อย มิต้องก้าวก่ายกัน ถ้าหากในกระทรวงใดมีราชการมาก ก็อาจจะแต่งตั้งรองปลัดกระทรวงหรือผู้ช่วยปลัดกระทรวงเป็นผู้ช่วยเหลือหลายคน ซึ่งกฎหมายก็ได้ให้อำนาจไว้แล้ว ในสหรัฐอเมริกา ปรากฏว่ามีตำแหน่ง Under Secretary ได้หลายคนนั้น ก็เพราะว่าตำแหน่งดังว่านั้น เป็นตำแหน่งทางการเมือง และเป็นตำแหน่งที่เป็นผู้ช่วยของ Secretary (รัฐมนตรี) ฉะนั้น ตำแหน่ง Under Secretary จึงไม่ตรงกับปลัดกระทรวงของเรา ตำแหน่งเขาตรงกับรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงไป รูปเรื่องจึงเป็นคนละปัญหา

ส่วนความคิดเห็นที่ว่า จะได้มอบหมายให้ปลัดกระทรวงนายหนึ่งทำงานหน้าที่เกี่ยวกับการเมือง และปลัดกระทรวงอีกนายหนึ่งทำหน้าที่เกี่ยวกับงานบริหารนั้น เรื่องนี้ก็ได้มีการแบ่งแยกหน้าที่กันไว้แล้ว คือ เลขานุการรัฐมนตรีทำหน้าที่ฝ่ายการเมือง ปลัดกระทรวงทำหน้าที่ฝ่ายงานบริหาร ซึ่งในประเทศอังกฤษเขาก็ได้แบ่งเป็นเลขานุการการเมืองและเลขานุการประจำ (ปลัดกระทรวง) แต่ของเราใช้คำต่างกันไป จึงทำให้ดูเหมือนจะมีความเหลื่อมล้ำต่ำสูงกว่ากันไป

ความจริงคำว่า “ปลัด” นั้น หมายความว่าตำแหน่งรองลงมา เช่นตำแหน่งในทางศาสนา ซึ่งเรียกว่า “พระครูปลัด” อันเป็นตำแหน่งรองจากเจ้าอาวาส และคำว่า “ปลัดอำเภอ” ก็คือตำแหน่งรองจากนายอำเภอ คำว่า “ปลัดกระทรวง” นี้เข้าใจว่าเอามาจากคำ “ปลัดทูตฉลอง” ซึ่งในสมัยนั้น เป็นตำแหน่งรองจากเสนาบดี แต่เมื่อได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองแล้ว เราได้มีการแยกราชการการเมืองและราชการประจำแล้ว ตำแหน่ง “ปลัดทูตฉลอง” จึงกลายเป็นตำแหน่งข้าราชการประจำที่สูงสุดในกระทรวง และเปลี่ยนมาใช้ว่า “ปลัดกระทรวง” เพื่อให้เหมาะสมกับระบอบการปกครอง ฉะนั้น จึงเห็นว่า คำว่า “ปลัดกระทรวง” น่าจะไม่ตรงกับความหมายที่เป็นจริงอยู่ในเวลานี้

กองวิชาการ
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา