

บันทึก

เรื่อง การกำหนดรูปแบบการแบ่งส่วนราชการของกรมหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น
และมีฐานะเป็นกรมในพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการฯ

สำนักงาน ก.พ.ได้มีหนังสือ ที่ นร ๐๗๐๗.๔.๓/๑๔๔๓ ลงวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๓๘ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติหลักการร่างพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง พ.ศ. และให้สำนักงาน ก.พ. และสำนักงานงบประมาณร่วมกันพิจารณากำหนดชื่อส่วนราชการในต่างประเทศของสำนักงานเศรษฐกิจการคลังในพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการ หากมีปัญหาข้อกฎหมายให้หารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และให้พิจารณารวมถึงการกำหนดชื่อส่วนราชการที่เป็นสำนักงานในต่างประเทศของกระทรวงทบวงกรมต่างๆ เพื่อให้เป็นไปตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.๒๕๓๔ ต่อมา สำนักงาน ก.พ. ได้ประชุมร่วมกับผู้แทนสำนักงานงบประมาณและผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อพิจารณาเรื่องดังกล่าวเมื่อวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๓๘ ที่ประชุมพิจารณาแล้วมีความเห็นร่วมกันว่า มาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.๒๕๓๔ วรรคสี่ กำหนดให้การแบ่งส่วนราชการภายในสำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น และมีฐานะเป็นกรม ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา และให้ระบุอำนาจหน้าที่ของแต่ละส่วนราชการไว้ในพระราชกฤษฎีกาดำเนินการ ก็เพื่อให้มีการกำหนดขอบเขตหน้าที่ความรับผิดชอบของแต่ละส่วนราชการให้ชัดเจนไม่ซ้ำซ้อนกัน ดังนั้น หากมีส่วนราชการที่มีหน้าที่หลักคล้ายกัน แตกต่างกันเฉพาะพื้นที่ปฏิบัติงาน หรือประเทศที่ตั้งอาจจะกำหนดชื่อส่วนราชการและระบุอำนาจหน้าที่ไว้โดยไม่ต้องระบุชื่อสถานที่ตั้งของส่วนราชการในจังหวัดและอำเภอทุกแห่งที่จัดตั้งส่วนราชการก็น่าจะเหมาะสมและมีความคล่องตัวในการที่จะปรับปรุงเปลี่ยนแปลงหรือยุบเลิกส่วนราชการดังกล่าว และเมื่อพิจารณาถึงหลักการจัดตั้งหน่วยงานในต่างประเทศ คณะรัฐมนตรีมีมติเป็นหลักการว่า การขอจัดตั้งสำนักงานในต่างประเทศ หรือการขอส่งเจ้าหน้าที่ไปประจำต่างประเทศให้ส่งเรื่องให้กระทรวงการต่างประเทศและสำนักงาน ก.พ.เสนอความเห็นประกอบการพิจารณาของ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรีก่อนเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๑๐๔/๑๒๖๕๙ ลงวันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๓๖ และที่ นร ๐๒๐๒/๓๐๑๔ ลงวันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๓๗ อย่างไรก็ดี เนื่องจากเรื่องดังกล่าวจะเป็นเรื่องที่มีปัญหาทางข้อกฎหมาย จึงเห็นควรเสนอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาวินิจฉัยก่อน เพื่อจะได้ยึดถือเป็นหลักปฏิบัติต่อไป

อนึ่ง สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือส่งถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติหลักการร่างพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กรมการผังเมือง กรมราชทัณฑ์ และกรมการขนส่งทางบก โดยมีข้อสังเกตเกี่ยวกับการกำหนดส่วนราชการระดับกองที่เป็นสำนักงานในต่างประเทศหรือเป็น

ราชการบริหารส่วนภูมิภาคว่า การกำหนดชื่อส่วนราชการระดับกองเหล่านี้ไว้ในพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนฯ เพียงหน่วยงานเดียว และส่วนราชการอาจไปกำหนดหน่วยงานระดับกองเช่นนี้เพิ่มขึ้น โดยทำความตกลงกับสำนักงาน ก.พ. และสำนักงานงบประมาณในเรื่องอัตรากำลังในภายหลังนั้น คณะรัฐมนตรีเห็นว่า การกำหนดดังที่กล่าวมาแล้วอาจไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.๒๕๓๔ ซึ่งมีเจตนารมณ์ต้องการระบุหน่วยงานระดับกองไว้ให้ชัดเจนในพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนฯ ว่ามีอำนาจหน้าที่อย่างไรและมีจำนวนเท่าใด คณะรัฐมนตรีจึงให้สำนักงาน ก.พ. สำนักงานงบประมาณและสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีการับไปร่วมพิจารณาเพื่อกำหนดให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติดังกล่าว

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้พิจารณาปัญหาข้อกฎหมายตามข้อสังเกตของคณะรัฐมนตรีและได้รับฟังคำชี้แจงของผู้แทนสำนักงาน ก.พ. และผู้แทนสำนักงานงบประมาณแล้ว มีความเห็นว่า บทบัญญัติมาตรา ๘ วรยศและวรรคห้า^๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.๒๕๓๔ ได้วางหลักการแบ่งส่วนราชการภายในกรมโดยให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจจัดตั้งส่วนราชการภายในกรมได้ตามความเหมาะสมของปริมาณงานที่รับผิดชอบ โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการฯ และให้ระบุอำนาจหน้าที่ของแต่ละส่วนราชการไว้ในพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการด้วยซึ่งคำว่า “แต่ละส่วนราชการ” หมายถึง ทุกส่วนราชการภายในกรมไม่ว่าจะเป็นส่วนราชการในส่วนกลาง ในส่วนภูมิภาค หรือในต่างประเทศ และโดยที่กรมมีฐานะเป็นนิติบุคคล ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของกรมจะถูกกำหนดโดยพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการฯ ในกรณีที่กรมนั้นมีได้มีกฎหมายจัดตั้งเป็นการเฉพาะ ฉะนั้น การกำหนดอำนาจหน้าที่ของแต่ละส่วนราชการ และจำนวนของส่วนราชการภายในของกรมจึงเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับรัฐบาลในฐานะผู้บริหารระดับสูงสุดที่จะได้รับทราบถึงอำนาจหน้าที่และปริมาณของงานของแต่ละส่วนราชการเพื่อจะได้จัดสรรอัตราจ้างและงบประมาณให้สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่และปริมาณของงานในแต่ละกรม รวมทั้งเป็นประโยชน์สำหรับ ประชาชนโดยทั่วไปที่จะได้รับทราบถึงขอบเขตอำนาจหน้าที่ของแต่ละส่วนราชการภายในกรมในกรณีที่ประชาชนมีข้อโต้แย้ง หรือมีข้อพิพาททางปกครองกับส่วนราชการเพราะประชาชนสามารถ

^๑ มาตรา ๘ การจัดตั้งหรือยุบส่วนราชการตามมาตรา ๗ ให้ตราเป็นพระราชบัญญัติ

ฯล๑

ฯล๑

การแบ่งส่วนราชการภายในสำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี กรมหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา และให้ระบุอำนาจหน้าที่ของแต่ละส่วนราชการไว้ในพระราชกฤษฎีกาด้วย

ให้สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนและสำนักงานงบประมาณ ร่วมกันเสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีในการแบ่งส่วนราชการภายในและในการกำหนดอำนาจหน้าที่ของแต่ละส่วนราชการตามวรรคสี่ ในการเสนอความเห็นดังกล่าวให้สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนจัดอัตราจ้าง และสำนักงานงบประมาณจัดสรรเงินงบประมาณให้สอดคล้องเสนอไปในคราวเดียวกัน แต่ถ้เป็นการแบ่งส่วนราชการภายในของมหาวิทยาลัยหรือสถาบันในทบวงมหาวิทยาลัย ให้สำนักงานงบประมาณเป็นผู้เสนอความเห็นและจัดสรรเงินงบประมาณต่อคณะรัฐมนตรี

ตรวจสอบได้ว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นการกระทำที่เกินขอบเขตอำนาจที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ ดังเหตุผลที่กล่าวมาแล้วข้างต้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) จึงมีความเห็นว่า รูปแบบของพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการฯ ควรระบุอำนาจหน้าที่และจำนวนของส่วนราชการภายในกรมไว้ให้ครบถ้วน ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของบทบัญญัติมาตรา ๘ วรรคสี่และวรรคห้า^๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.๒๕๓๔

อย่างไรก็ดี เพื่อความคล่องตัวในการบริหารที่จะไม่ต้องแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการในแต่ละครั้งที่มีการจัดตั้ง หรือเปลี่ยนแปลงส่วนราชการในต่างประเทศหรือในราชการบริหารส่วนภูมิภาคที่ได้มีการระบุชื่อและอำนาจหน้าที่ไว้แล้วในพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการฯ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) จึงเห็นสมควรกำหนดรูปแบบของพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการฯ เฉพาะส่วนราชการในต่างประเทศและส่วนราชการในราชการบริหารส่วนภูมิภาคซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในลักษณะเดียวกันแต่มีจำนวนไม่ครบในทุกประเทศหรือในทุกจังหวัดหรือในทุกอำเภอ โดยให้เพิ่มความต่อท้ายส่วนราชการนั้น ๆ ว่า “ตามที่กำหนดไว้ในประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี” ตัวอย่างเช่น “สำนักงานที่ปรึกษาเศรษฐกิจและการคลังในต่างประเทศตามที่กำหนดไว้ในประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี” หรือ “สำนักงานขนส่งจังหวัดในจังหวัดตามที่กำหนดไว้ในประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี” แต่ถ้ากรมใดมีส่วนราชการของกรมในทุกจังหวัดหรือทุกอำเภอแล้วก็ไม่จำเป็นต้องเพิ่มข้อความดังกล่าวในพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการฯ ดังตัวอย่างเช่น “สำนักงานศึกษาธิการจังหวัด” หรือ “สำนักงานศึกษาธิการอำเภอ” เป็นต้น

(ลงชื่อ) อัคราทร จุฬารัตน

(นายอัคราทร จุฬารัตน)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มกราคม ๒๕๓๙

^๒ โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑)