

บันทึก

เรื่อง การแบ่งส่วนราชการของสำนักงานอัยการสูงสุด

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ได้มีหนังสือ ที่ นร ๐๒๐๔/๒๕๔๙ ลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาความว่า สำนักงานอัยการสูงสุดได้ขอให้ นาร่างพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักงานอัยการสูงสุด พ.ศ. เสนอคณะรัฐมนตรี พิจารณา ซึ่งในการนี้สำนักงาน ก.พ. และสำนักงบประมาณได้เสนอความเห็นมาเพื่อประกอบการ พิจารณาของคณะรัฐมนตรีด้วย โดยมีความเห็นไม่สอดคล้องกับร่างพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวใน ประเด็นต่างๆ เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของสำนักงานอัยการสูงสุด การจัดตั้งสำนักงานอำนวยการ การปรับปรุงชื่อสำนักงานคดี การจัดตั้งส่วนราชการภายใน และการระบุตำแหน่งและอำนาจหน้าที่ ของหัวหน้าส่วนราชการภายในสำนักงานอัยการสูงสุด และต่อมารัฐมนตรีประจำสำนัก นายกรัฐมนตรี (นายโกศล พลกุล) ได้มีบัญชาให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจัดให้มีการประชุม ระหว่างสำนักงานอัยการสูงสุด สำนักงาน ก.พ. และสำนักงบประมาณ เพื่อหาข้อยุติ ซึ่งตามผล การประชุมสำนักงานอัยการสูงสุดได้ยินยอมตามความเห็นของสำนักงาน ก.พ. และสำนัก งบประมาณในประเด็นการปรับปรุงชื่อสำนักงานคดีและการระบุตำแหน่งและอำนาจหน้าที่ของ หัวหน้าส่วนราชการภายในสำนักงานอัยการสูงสุด ส่วนประเด็นอื่น ๆ ยังไม่ได้ข้อยุติโดยเฉพาะใน เรื่องที่สำนักงานอัยการสูงสุดกำหนดให้มีส่วนราชการเป็น “สำนัก” และภายใต้สำนักยังจัดให้มี ส่วนราชการเรียกว่า “กอง” ซึ่งสำนักงาน ก.พ. เห็นว่าจะมีปัญหาในเรื่องการบังคับบัญชาเพราะ หัวหน้าส่วนราชการทั้งสองระดับต่างก็เป็นหัวหน้าส่วนราชการตามกฎหมาย นอกจากนี้อาจมี ปัญหาเรื่องการได้รับเงินประจำตำแหน่งของหัวหน้าส่วนราชการภายในสำนัก และปัญหาว่า หัวหน้าส่วนราชการของกองต่างๆ ภายใต้สำนักงานจะอยู่ในเกณฑ์ที่จะได้รับเลือกเป็น อ.ก.พ.กรม ตามมาตรา ๒๑(๒) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือไม่

ต่อมาในการประชุมคณะกรรมการกลั่นกรองฝ่ายสังคมเมื่อวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ ที่ประชุมได้มีมติอนุมัติหลักการร่างพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักงานอัยการ สูงสุด พ.ศ. ตามที่สำนักงานอัยการสูงสุดเสนอ ยกเว้นประเด็นเรื่องการปรับปรุงชื่อ “สำนักงานคดี” เป็น “สำนักงานอธิบดีอัยการฝ่ายคดี ...” ให้ใช้ชื่อ “สำนักงานคดี ...” เช่นเดิม และเรื่องการระบุตำแหน่งและอำนาจหน้าที่ของหัวหน้าส่วนราชการภายใน ซึ่งสำนักงาน ก.พ. และสำนักงบประมาณ มีความเห็นร่วมกันว่าไม่ควรกำหนดไว้ ให้ตัดมาตรา ๖ จนถึงมาตรา ๙ ใน ร่างพระราชกฤษฎีกาออกตามที่สำนักงานอัยการสูงสุดยินยอม และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการ กฤษฎีกาตรวจพิจารณา โดยให้รับข้อสังเกตไปพิจารณาด้วยว่าการแบ่งส่วนราชการโดยกำหนดให้ มีกองต่างๆ อยู่ภายใต้สำนักจะทำให้เกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการใช้อำนาจทางบริหาร เช่น การบังคับบัญชา การลงโทษทางวินัย หรือไม่ คณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติตามมติคณะกรรมการ กลั่นกรองฝ่ายสังคมเสนอ

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ได้พิจารณาโครงสร้างการจัดแบ่งส่วนราชการของสำนักงานอัยการสูงสุดตามที่สำนักงานอัยการสูงสุดเสนอประกอบกับได้ฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงของผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุดและผู้แทนสำนักงาน ก.พ. แล้ว มีความเห็น ดังนี้

สำนักงานอัยการสูงสุดเป็นส่วนราชการไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวง และมีฐานะเป็นกรม ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๓^๑ แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๓๔ การแบ่งส่วนราชการของส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมนั้น มาตรา ๓๑^๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ได้วางหลักไว้ว่า กรมซึ่งสังกัดหรือไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวง อาจแบ่งส่วนราชการออกเป็น (๑) สำนักงานเลขานุการกรม และ (๒) กองหรือส่วนราชการที่มีฐานะเทียบกอง หรือหากกรมใดมีความจำเป็นจะแบ่งส่วนราชการโดยให้มีส่วนราชการอื่นนอกจากที่กล่าวก็ได้ และสำหรับกรมตำรวจและสำนักงานอัยการสูงสุดนั้น ความในวรรคสามได้บัญญัติไว้โดยเฉพาะว่าจะแบ่งส่วนราชการให้เหมาะสมกับราชการของตำรวจหรือราชการของอัยการก็ได้ ดังนั้น การแบ่งส่วนราชการภายในหน่วยงานที่มีฐานะระดับกรมโดยปรกติจึงจะต้องแยกออกเป็นหน่วยงานระดับกอง แต่ในกรณีที่มีความจำเป็นตามลักษณะงานจะแบ่งส่วนราชการที่แตกต่างออกไปโดยมีส่วนราชการที่สูงกว่ากองหรือต่ำกว่ากองก็ได้ ดังนั้น จึงอาจมีกองอยู่ใต้สำนักงานหรือสำนักได้ตามความจำเป็นของงาน ซึ่งการแบ่งส่วนราชการให้มีขนาดสูงกว่ากองหรือต่ำกว่ากองนั้นก็ไม่มีกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๘ (พ.ศ. ๒๕๓๖) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ว่าด้วยอำนาจการลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือน กำหนดให้มีหัวหน้า

^๑ มาตรา ๓๓ ส่วนราชการไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวงมีดังต่อไปนี้

- (๑) ราชบัณฑิตยสถาน
 - (๒) สำนักพระราชวัง
 - (๓) สำนักพระราชเลขานุการ
 - (๔) สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน
 - (๕) สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา
 - (๖) สำนักงานอัยการสูงสุด
- ส่วนราชการตามวรรคหนึ่ง มีฐานะเป็นกรม

^๒ มาตรา ๓๑ กรมซึ่งสังกัดหรือไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวง อาจแบ่งส่วนราชการดังนี้

- (๑) สำนักงานเลขานุการกรม
 - (๒) กองหรือส่วนราชการที่มีฐานะเทียบกอง เว้นแต่บางกรมเห็นว่าไม่มีความจำเป็นจะไม่แยกส่วนราชการตั้งขึ้นเป็นกองก็ได้
- กรมใดมีความจำเป็น จะแบ่งส่วนราชการโดยให้มีส่วนราชการอื่นนอกจาก (๑) หรือ (๒) ก็ได้

สำหรับกรมตำรวจและสำนักงานอัยการสูงสุด จะแบ่งส่วนราชการให้เหมาะสมกับราชการของตำรวจหรือราชการของอัยการก็ได้

ส่วนราชการที่ต่ำกว่ากองและหัวหน้าส่วนราชการที่สูงกว่ากองได้ และสำหรับกรมตำรวจและสำนักงานอัยการสูงสุดจะแบ่งส่วนราชการให้เหมาะสมกับราชการของตำรวจหรือราชการของอัยการก็ได้ แต่อย่างไรก็ตาม ส่วนราชการใดจะมีฐานะระดับใดย่อมเป็นไปตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาและตามที่สำนักงาน ก.พ. และสำนักงานประมาณ จะได้ร่วมกันเสนอต่อคณะรัฐมนตรีตามมาตรา ๘^๓ วรรคสี่และวรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ กล่าวคือ จะเป็นส่วนราชการระดับใดนั้นจะต้องสัมพันธ์กับการจัดอัตรากำลังตามคุณภาพงานและปริมาณงานของส่วนราชการนั้นด้วยตามนัยของมาตรา ๕^๔ วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ

จากหลักการดังกล่าว เมื่อพิจารณาข้อเสนอการแบ่งส่วนราชการภายในของสำนักงานอัยการสูงสุดแล้ว จะเห็นว่า ได้กำหนดส่วนราชการโดยภายใต้สำนักงานต่าง ๆ จะมีการแบ่งส่วนราชการเป็นกองหลายกอง เช่น ในสำนักงานอำนวยการมี “กองงานอัยการสูงสุด” “กองกลาง” “กองการเจ้าหน้าที่” และ”กองคลัง” หรือในสำนักงานคดีแพ่ง มี “กองกิจการทั่วไป” และ “กองงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีแพ่ง ๑-๔” เป็นต้น การแบ่งส่วนราชการของสำนักงานอัยการสูงสุดเช่นนี้ ไม่ว่าส่วนราชการที่เป็น “สำนักงาน” ดังกล่าวจะมีคุณภาพงานหรือลักษณะงานเทียบเท่า “สำนัก” (ส่วนราชการที่สูงกว่ากอง) หรือไม่ก็ตาม ในเมื่อเป็นงานเฉพาะด้านที่จะมอบหมายให้ข้าราชการอัยการเป็นผู้ควบคุมรับผิดชอบ กรณีย่อมกระทำได้ตามมาตรา ๓๑ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ แต่อย่างไรก็ตาม สำหรับส่วนราชการภายในสำนักงานที่เรียกชื่อว่า “กอง” นั้น โดยที่ได้ความว่าประสงค์จะให้เป็นส่วนราชการที่สนับสนุนงานของข้าราชการอัยการและข้าราชการในกองเป็นข้าราชการธุรการซึ่งได้แก่ข้าราชการ

^๓ มาตรา ๘ การจัดตั้งหรือยุบส่วนราชการตามมาตรา ๗ ให้ตราเป็นพระราชบัญญัติ
การจัดตั้งทบวงโดยให้สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือกระทรวงให้ระบุไว้ในพระราชบัญญัติ

ด้วย

การจัดตั้งกรมหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ซึ่งไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง ให้ระบุการไม่สังกัดไว้ในพระราชบัญญัติด้วย

การแบ่งส่วนราชการภายในสำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกาและให้ระบุอำนาจหน้าที่ของแต่ละส่วนราชการไว้ในพระราชกฤษฎีกาด้วย

ให้สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนและสำนักงานประมาณร่วมกันเสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีในการแบ่งส่วนราชการภายในและในการกำหนดอำนาจหน้าที่ของแต่ละส่วนราชการตามวรรคสี่ ในการเสนอความเห็นดังกล่าวให้สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนจัดอัตรากำลัง และสำนักงานประมาณจัดสรรเงินงบประมาณให้สอดคล้องเสนอไปในคราวเดียวกัน แต่ถ้าเป็นการแบ่งส่วนราชการภายในของมหาวิทยาลัยหรือสถาบันในทบวงมหาวิทยาลัย ให้สำนักงานประมาณเป็นผู้เสนอความเห็นและจัดสรรเงินงบประมาณต่อคณะรัฐมนตรี

^๔ มาตรา ๕ การแบ่งราชการออกเป็นส่วนต่างๆ ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ ให้กำหนดตำแหน่งและอัตราเงินเดือนโดยคำนึงถึงคุณภาพและปริมาณงานของส่วนราชการนั้น ๆ ไว้ด้วย

การบรรจุและการแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งหน้าที่ราชการต่างๆ ให้เป็นไปตามกฎหมาย

พลเรือนสามัญ การที่จะจัดตั้งส่วนราชการที่เป็น “กอง” นั้น จึงมีอาจอ้างมาตรา ๓๑ วรรคสาม ดังกล่าวได้ แต่จะต้องอยู่ภายใต้บังคับของมาตรา ๘ วรรคสี่และวรรคห้า และมาตรา ๓๑ วรรคหนึ่งและวรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ ดังที่กล่าวข้างต้น กล่าวคือ ปริมาณงานและคุณภาพของงานจะต้องได้ระดับที่จะจัดตั้งเป็นกองด้วย ซึ่งจากหนังสือสำนักงาน ก.พ. ด่วนมาก ที่ นร ๐๗๐๗.๕/๓๑๖ ลงวันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๓๙ และหนังสือสำนักงานงบประมาณ ที่ นร ๐๔๐๖/๐๐๙๒๖ ลงวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๓๙ ได้ให้ความเห็นในการแบ่งส่วนราชการต่อคณะรัฐมนตรีสรุปความได้ว่า มีแต่กองกลางและกองคลังเท่านั้นที่มีคุณภาพงานและลักษณะงานที่เป็นกองได้ตามความหมายของมาตรา ๓๑ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ ฉะนั้น เมื่อสภาพงานเป็นเช่นนี้ การกำหนดในพระราชกฤษฎีกาให้เป็น “กอง” จึงจะกระทำได้แต่กองกลางและกองคลังเท่านั้น ส่วนกองอื่น ๆ ยังไม่อาจกระทำได้ และจะเป็นการทำให้สับสนเกี่ยวกับองค์ประกอบของผู้มีสิทธิได้รับเลือกเป็น อ.ก.พ.กรมของข้าราชการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการตามมาตรา ๒๑^๕ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ เพราะองค์ประกอบ อ.ก.พ.กรมของข้าราชการตุลาการในสำนักงานอัยการสูงสุดตามมาตรา ๒๑ (๒) กำหนดให้เลือกจากข้าราชการพลเรือนผู้ซึ่งดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการกองหรือหัวหน้าส่วนราชการที่มีฐานะเทียบเท่า “กอง” ซึ่งตามหลักการจะต้องเป็นข้าราชการพลเรือนของหน่วยงานที่เป็นกองตามมาตรา ๓๑ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ นอกจากนี้แล้วยังมีปัญหาในระบบการบังคับบัญชาด้วย เพราะตามกฎหมาย ก.พ. ฉบับที่ ๑ (พ.ศ. ๒๕๐๕) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. ๒๕๐๓ ว่าด้วยการเทียบตำแหน่งข้าราชการอัยการกับตำแหน่งข้าราชการพลเรือนและให้เป็นตำแหน่งผู้บังคับบัญชาข้าราชการตุลาการ ซึ่งกำหนดให้อัยการพิเศษประจำเขต อัยการพิเศษฝ่ายคดี อัยการพิเศษฝ่ายที่ปรึกษา และอัยการพิเศษฝ่ายวิชาการ เป็นตำแหน่งผู้บังคับบัญชาข้าราชการตุลาการเทียบกับตำแหน่งผู้อำนวยการกอง ยังมีได้แก้ไขให้สัมพันธ์กับการที่ได้เพิ่มให้มีสำนักงานต่าง ๆ อยู่เหนือส่วนราชการระดับกอง และให้เป็น

^๕ มาตรา ๒๑ อ.ก.พ.กรม และ อ.ก.พ.ส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมประกอบด้วยอธิบดีเป็นประธาน รองอธิบดีที่อธิบดีมอบหมายหนึ่งคนเป็นรองประธานและอนุกรรมการซึ่งประธาน อ.ก.พ.แต่งตั้งจาก

(๑) ผู้ทรงคุณวุฒิด้านการบริหารงานบุคคล ด้านการบริหารและการจัดการและด้านกฎหมาย ซึ่งมีผลงานเป็นที่ประจักษ์ในความสามารถมาแล้ว และเป็นผู้ที่ได้รับการสรรหาตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎ ก.พ. จำนวนสามคน ทั้งนี้ จะต้องเป็นหรือเคยเป็นข้าราชการซึ่งดำรงหรือเคยดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้อำนวยการกองหรือตำแหน่งที่เทียบเท่า

(๒) ข้าราชการพลเรือนผู้ดำรงตำแหน่งรองอธิบดีที่มีได้รับมอบหมายให้เป็นรองประธานผู้ดำรงตำแหน่งระดับ ๙ ขึ้นไป ผู้ช่วยอธิบดี ผู้อำนวยการกองหัวหน้าส่วนราชการที่มีฐานะเทียบเท่ากอง หรือเลขาธิการกรมในกรมนั้น ซึ่งได้รับเลือกจากข้าราชการพลเรือนผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎ ก.พ. จำนวนหกคน ในกรณีที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการประเภทอื่นบัญญัติให้นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนไปใช้บังคับแก่ข้าราชการประเภทใด คำว่า “ข้าราชการพลเรือน” ให้หมายถึงข้าราชการประเภทนั้น

ผู้บังคับบัญชาเหนือส่วนราชการระดับกอง ดังนั้น ข้อเสนอของสำนักงานอัยการสูงสุดในส่วนที่จะไปเกี่ยวข้องกับข้าราชการธุรการจึงไม่สอดคล้องในบทบัญญัติของกฎหมายและจำเป็นต้องปรับปรุงกฎ ก.พ. ว่าด้วยการเทียบตำแหน่งของข้าราชการอัยการกับข้าราชการพลเรือนเพื่อประโยชน์ในการบังคับบัญชาเสียใหม่ให้สอดคล้องกับข้อเสนอปรับปรุงส่วนราชการใหม่นี้ด้วย

กล่าวโดยสรุป การแบ่งส่วนราชการภายในของสำนักงานอัยการสูงสุดอาจจัดแบ่งให้มีโครงสร้างเช่นใดโดยมีข้าราชการอัยการเป็นผู้บังคับบัญชาในสำนักงานและมีกองภายใต้สำนักงานนั้นก็ได้ แต่จะต้องปรับปรุงกฎ ก.พ. ว่าด้วยการเทียบตำแหน่งข้าราชการอัยการกับตำแหน่งข้าราชการพลเรือนและกำหนดให้เป็นตำแหน่งผู้บังคับบัญชาข้าราชการธุรการให้สอดคล้องกับข้อเสนอใหม่ แต่สำหรับส่วนราชการซึ่งมีข้าราชการพลเรือนเป็นผู้บังคับบัญชานั้นจะต้องมีคุณภาพและปริมาณงานของส่วนราชการได้ระดับตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ และถ้าส่วนราชการใดซึ่งประสงค์จะระบุไว้ในพระราชกฤษฎีกาแต่มีคุณภาพและปริมาณงานยังไม่ถึงระดับกองก็ต้องใช้ชื่อเรียกเป็นอย่างอื่น เช่น ส่วน ฝ่าย หรือ งาน ตามแต่จะเห็นว่าเหมาะสม

(ลงชื่อ) อัคราทร จุฬารัตน

(นายอัคราทร จุฬารัตน)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กรกฎาคม ๒๕๔๐