

บันทึก

ข้อคิดเห็นของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับ
การปรับปรุงโครงสร้างกระทรวง ทบวง กรม

ตามที่ขอทราบความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับการปรับปรุงโครงสร้างกระทรวง ทบวง กรม ใน ๓ ประเด็น คือ (ก) ความเห็นในการปรับปรุงกระทรวงที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาสังกัดอยู่ ส่วนราชการอื่นและรัฐวิสาหกิจในสังกัด (ข) ความเห็นในการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม และรัฐวิสาหกิจ ในภาพรวมของระบบราชการทั้งหมด และ (ค) ข้อเสนอแนะอื่นๆ นั้นสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาแล้ว มีข้อคิดเห็นดังนี้

๑. ความเห็นในการปรับปรุงกระทรวงที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาสังกัดอยู่ ส่วนราชการอื่น และรัฐวิสาหกิจในสังกัด

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นส่วนราชการระดับกรมที่อยู่ในสังกัดของสำนักนายกรัฐมนตรี

ส่วนราชการที่อยู่ในสังกัดของสำนักนายกรัฐมนตรีนั้นแบ่งออกเป็น ๒ ประเภท คือ ส่วนราชการที่ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี และส่วนราชการที่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่าควรมีการแบ่งส่วนราชการในสำนักนายกรัฐมนตรีออกเป็น ๒ ประเภทดังกล่าว และเห็นว่าในการปรับปรุงโครงสร้างกระทรวง ทบวง กรม ต่อไปนั้น ควรจะต้องพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างส่วนราชการที่ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีกับปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีด้วยว่าควรจะเป็นอย่างไรบ้าง เช่น การเสนอขอเพิ่มอัตรากำลัง และการขอใช้เงินงบประมาณในการไปประชุมในต่างประเทศ เป็นต้น

๒. ความเห็นในการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม และรัฐวิสาหกิจในภาพรวมของระบบราชการทั้งหมด

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า ก่อนที่จะพิจารณาภาพรวมของระบบราชการทั้งหมดได้นั้น น่าจะต้องแยกพิจารณาหน่วยงานออกเป็น ๓ กลุ่มคือ (๑) กระทรวงและทบวง ซึ่งมีรัฐมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบ ฯลฯ (๒) กรม ฯลฯ ซึ่งเป็นส่วนราชการภายในกระทรวงหรือทบวง และ (๓) รัฐวิสาหกิจ ซึ่งอาจแยกออกได้เป็นหลายประเภท เพราะหน่วยงานทั้ง ๓ กลุ่มนี้มี “ข้อพิจารณา” ที่ไม่เหมือนกัน

ก. กระทรวงและทบวง

สำหรับ “กระทรวงและทบวง” ซึ่งในขณะนี้ได้มีการกำหนดจำนวนและอำนาจหน้าที่ไว้ในประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๖ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๑๕ (ซึ่งมีศักดิ์กฎหมายเท่ากับพระราชบัญญัติ) นั้น มีปัญหาว่าการยุบเลิกกระทรวงและทบวงที่มีอยู่เดิมและการ

จัดตั้งกระทรวงและทบวงขึ้นใหม่จะกระทำโดย “กฎหมายของฝ่ายบริหาร” ได้หรือไม่ ซึ่งมีข้อพิจารณา ดังนี้

(๑) กระทรวงต่าง ๆ นั้นแบ่งได้เป็น ๒ ประเภท คือ “กระทรวงหลัก” ที่จำเป็นต้องมีอยู่ในทุกรัฐบาล (เช่น กระทรวงมหาดไทย กระทรวงการคลัง และกระทรวงการต่างประเทศ เป็นต้น) และกระทรวงที่การจัดตั้งหรือการเปลี่ยนแปลงองค์ประกอบขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาลแต่ละรัฐบาลว่าจะมีนโยบายให้งานที่มีลักษณะเดียวกันมาอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีคนเดียวกันหรือไม่ ซึ่งงานบางอย่างนั้นมีความสัมพันธ์กันได้หลายลักษณะ การจัดกลุ่มงานต่าง ๆ ให้อยู่ในกระทรวงเดียวกันจึงอาจกระทำได้ในหลายรูปแบบ ดังนั้น จึงมีข้อพิจารณาว่า ถ้าจะให้มีการปรับปรุงโครงสร้างกระทรวงและทบวงโดย “กฎหมายของฝ่ายบริหาร” แล้ว จะทำอย่างไรจึงจะไม่ให้มีการเปลี่ยนแปลง “กระทรวงหลัก”

(๒) พระราชบัญญัติต่าง ๆ ทุกฉบับมีรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินั้น ๆ ซึ่งเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงหนึ่งกระทรวงใด

(๓) กระทรวงมีฐานะเป็นนิติบุคคล การโอนอำนาจหน้าที่ กิจการทรัพย์สิน หนี้ ข้าราชการ ลูกจ้าง และเงินงบประมาณของกระทรวงที่มีอยู่เดิมไปเป็นของกระทรวงที่ได้ปรับปรุงใหม่นั้น ขณะนี้กระทำโดยพระราชบัญญัติ

ข. กรม

สำหรับส่วนราชการระดับกรม นั้น มีปัญหาเช่นเดียวกันว่าการยุบเลิกกรมที่มีอยู่เดิมก็ดี การจัดตั้งกรมขึ้นใหม่ก็ดี การเปลี่ยนแปลงอำนาจหน้าที่ของกรมก็ดี จะกระทำโดย “กฎหมายของฝ่ายบริหาร” ได้หรือไม่ ซึ่งมีข้อพิจารณา ดังนี้

(๑) ส่วนราชการระดับกรมบางส่วนราชการเป็นส่วนราชการหลักที่จำเป็นต้องมีอยู่และมีพระราชบัญญัติกำหนดอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการหรือหัวหน้าส่วนราชการนั้นไว้โดยเฉพาะ เช่น กรมสรรพากร (ประมวลรัษฎากร) กรมศุลกากร (พระราชบัญญัติศุลกากร พุทธศักราช ๒๔๖๙) และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (พระราชบัญญัติพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๒๑) เป็นต้น

(๒) ส่วนราชการระดับกรมบางส่วนราชการมีพระราชบัญญัติระบุไว้อย่างชัดเจนว่าให้อยู่ในสังกัดของกระทรวงใด เช่น สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมซึ่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ระบุว่าให้อยู่ในสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นต้น

(๓) กรมมีฐานะเป็นนิติบุคคล การโอนอำนาจหน้าที่ กิจการ ทรัพย์สิน หนี้ ข้าราชการ ลูกจ้าง และเงินงบประมาณของกรมที่มีอยู่เดิมไปเป็นของกรมที่ได้ปรับปรุงใหม่นั้น ขณะนี้กระทำโดยพระราชบัญญัติ

ค. รัฐวิสาหกิจ

สำหรับรัฐวิสาหกิจนั้นควรจะต้องแยกประเภทกันให้ชัดเจนเสียก่อนว่า รัฐวิสาหกิจใดเป็นรัฐวิสาหกิจที่หารายได้ให้แก่รัฐในลักษณะที่มีอำนาจผูกขาด รัฐวิสาหกิจใดเป็น

รัฐวิสาหกิจที่หารายได้ให้แก่รัฐในลักษณะที่ต้องแข่งขันกับเอกชน และรัฐวิสาหกิจใดเป็นรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินการสาธารณูปโภค

ถ้าหากการแยกประเภทดังกล่าวข้างต้นยังไม่อาจกระทำได้การพิจารณาปรับปรุงโครงสร้างกระทรวง ทบวง กรม ในส่วนที่เกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจก็ไม่อาจกระทำได้โดยสมบูรณ์

๓. ข้อเสนอแนะอื่นๆ

การปรับปรุงโครงสร้างกระทรวง ทบวง กรม นั้นมีลักษณะเป็นพลวัตร (dynamic) ที่ขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาลแต่ละรัฐบาลว่าจะเห็นควรจัดตั้งกระทรวง ทบวง กรม อย่างไร จึงจะสามารถบริหารราชการให้บรรลุนโยบายของรัฐบาลได้ ดังนั้น ก่อนที่รัฐบาลชุดใหม่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดิน ก็ควรที่จะได้มีการพิจารณากำหนดตัวรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบกระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ ให้เสร็จสิ้นเสียก่อน

ส่วนวิธีการปรับปรุงโครงสร้างกระทรวง ทบวง กรม จะต้องกระทำโดยพระราชบัญญัติหรือจะกระทำโดย “กฎหมายของฝ่ายบริหาร” ได้หรือไม่นั้นคงจะต้องพิจารณากันในรายละเอียดต่อไป

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์

(นายอมร จันทรสมบูรณ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา