

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การแต่งตั้งข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการและรองหัวหน้า
ส่วนราชการระดับ ๑๑ และระดับ ๑๐ ภายหลังการปฏิรูประบบราชการ

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ได้มีหนังสือ ที่ นร ๐๕๐๗/๑๐๒ ลงวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๕๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า ตามที่ได้มีการประกาศใช้กฎหมายเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการทำให้มีการปรับปรุงโครงสร้างของส่วนราชการใหม่ โดยกำหนดให้มีกระทรวงและส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกระทรวง ๒๐ กระทรวง และมีการเปลี่ยนงานใหม่ ให้งานที่มีความเกี่ยวเนื่องกันแต่กระจายอยู่หลายกรมหลายกระทรวงนำมาจัดอยู่ในกลุ่มภารกิจเดียวกันภายใต้กระทรวงเดียวกัน และการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวมีผลทำให้อัตรากำลังข้าราชการที่จะไปดำรงตำแหน่ง โดยเฉพาะตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมขึ้นไปจะต้องเปลี่ยนแปลงตามไปด้วย เนื่องจากหัวหน้าส่วนราชการและรองหัวหน้าส่วนราชการระดับ ๑๑ และระดับ ๑๐ เป็นข้าราชการตำแหน่งที่มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งและเป็นตำแหน่งบริหารกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงชื่อตำแหน่ง (เปลี่ยนชื่อกระทรวงหรือกรม) จะต้องนำความกราบบังคมทูลพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งใหม่ตามแนวทางที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเคยแจ้งเวียนส่วนราชการถือปฏิบัติ ส่วนตำแหน่งระดับ ๑๑ และระดับ ๑๐ อื่นๆ ที่ได้เป็นตำแหน่งบริหาร เช่นเดียวกับตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการและรองหัวหน้าส่วนราชการ เพียงแต่นำความกราบบังคมทูลพระกรุณาทราบฝ่าละอองธุลีพระบาทเท่านั้นตามแนวทางที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้เคยมีหนังสือแจ้งแนวทางปฏิบัติให้กระทรวงการคลังทราบ แต่เพื่อให้การดำเนินการดังกล่าวเป็นไปด้วยความถูกต้อง สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีขอหารือประเด็นต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายปฏิรูประบบราชการเพื่อมิให้เป็นปัญหาในการดำเนินการนำความกราบบังคมทูลพระกรุณา ดังนี้

๑. ปัญหาการแต่งตั้งข้าราชการระดับ ๑๑ และระดับ ๑๐ โดยที่พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๔๕ บัญญัติไว้ในมาตรา ๓ ว่าจะให้ยกเลิกพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติมทั้งหมดและบัญญัติไว้ในมาตรา ๕ ว่าจะให้มีกระทรวงและส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกระทรวง จำนวน ๒๐ กระทรวงซึ่งหมายความว่า กระทรวง ทบวง กรมที่มีอยู่ตามพระราชบัญญัติเดิมถูกยุบเลิกไปทั้งหมดและได้ตั้งขึ้นใหม่ตามพระราชบัญญัติใหม่ จึงขอหารือว่า

๑.๑ เมื่อกระทรวง ทบวง กรมเดิมถูกยุบเลิกไปทั้งหมด และมีการตั้งกระทรวง ทบวง กรมขึ้นใหม่ จะถือว่าผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการ ตำแหน่งรองหัวหน้าส่วนราชการ

(ระดับ ๑๑ และระดับ ๑๐) โดยมีชื่อส่วนราชการอย่างเดิมก็ดี เช่น ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวงการต่างประเทศ หรือมีการเปลี่ยนชื่อส่วนราชการก็ดี เช่น ปลัดกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (เดิมคือ กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม) และตำแหน่งที่ต้องทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งอื่นทุกตำแหน่งทุกกระทรวง ทบวง กรม จะต้องพ้นจากตำแหน่งโดยผลของกฎหมายและต้องขอพระราชทานโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งใหม่ทุกตำแหน่งในทุกกระทรวงและกรมหรือไม่

๑.๒ หากต้องขอพระราชทานโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งข้าราชการระดับ ๑๑ และระดับ ๑๐ ใหม่ทุกตำแหน่ง ตามข้อ ๑.๑ จะต้องขอพระราชทานโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง ตั้งแต่วันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๔๕ ซึ่งเป็นวันที่พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ มีผลใช้บังคับ หรือตั้งแต่วันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๔๕ ซึ่งเป็นวันที่พระราชกฤษฎีกาโอนกิจการบริหารและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ พ.ศ. ๒๕๔๕ มีผลใช้บังคับ

๒. ปัญหาการแต่งตั้งข้าราชการเฉพาะตำแหน่งที่มีวาระการดำรงตำแหน่งตามกฎหมายเช่น ตำแหน่งเลขาธิการ ป.ป.ง. เนื่องจากพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๔ บัญญัติว่า “เลขาธิการมีวาระการดำรงตำแหน่งสี่ปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว” และวรรคสอง บัญญัติว่า “เลขาธิการซึ่งพ้นจากตำแหน่งแล้วจะแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอีกไม่ได้” จึงขอหารือว่า

๒.๑ สืบเนื่องจากข้อ ๑ การขอพระราชทานโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเลขาธิการ ป.ป.ง. ตามข้อ ๑.๑ จะถือว่าเป็นการพ้นจากตำแหน่ง และแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งครั้งที่ ๒ ซึ่งขัดกับพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๔ วรรคสองหรือไม่

๒.๒ ในส่วนของวาระการดำรงตำแหน่งเลขาธิการ ป.ป.ง. จะพิจารณาถึงระยะเวลาการดำรงตำแหน่งตามวาระ ๔ ปี จากการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งครั้งแรก (ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งตั้งแต่วันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๔๔) หรือที่จะขอพระราชทานโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งครั้งที่ ๒ ตามข้อ ๑.๑

๓. ปัญหาส่วนราชการอื่นที่ไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวง เช่น สำนักงานอัยการสูงสุด เดิมเป็นหน่วยงานที่ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี แต่ปัจจุบันเป็นหน่วยงานที่ขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม จึงขอหารือว่าจะต้องขอพระราชทานโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งอัยการสูงสุด และรองอัยการสูงสุดใหม่ด้วยหรือไม่

๔. ปัญหาอื่นๆ นอกจากปัญหาการแต่งตั้งข้าราชการตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการ และรองหัวหน้าส่วนราชการทั้ง ๓ ข้อ ดังกล่าวแล้ว จึงขอหารือว่า ตำแหน่งอื่นๆ ที่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งโดยอาศัยการดำรงตำแหน่งทางราชการ เช่น คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ซึ่งมีกรรมการประเภทหนึ่ง เป็นกรรมการที่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจากข้าราชการพลเรือนผู้ดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวง ฯลฯ เป็นต้น เมื่อปรากฏว่า กระทรวง ทบวง

กรมยุบเลิกไปและตั้งขึ้นใหม่และหากต้องขอพระราชทานโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งหัวหน้าส่วนราชการ และรองหัวหน้าส่วนราชการใหม่จะต้องขอพระราชทานโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งกรรมการดังกล่าวใหม่ด้วยหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหาดังกล่าว ประกอบกับได้รับฟังคำชี้แจงจากผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี และสำนักงาน ก.พ.) แล้ว มีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง กรณีเมื่อกระทรวง ทบวง กรมเดิมถูกยุบเลิกไปทั้งหมดและมีการตั้งกระทรวง กรมขึ้นใหม่จะถือว่าผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการ (ระดับ ๑๑ และระดับ ๑๐) ที่มีชื่อส่วนราชการเดิม หรือมีการเปลี่ยนชื่อส่วนราชการ และตำแหน่งที่ต้องทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง อื่นๆทุกตำแหน่งในทุกกระทรวง ทบวง กรม จะต้องพ้นจากตำแหน่ง และต้องขอพระราชทานโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งใหม่หรือไม่ นั้น เห็นว่า แม้พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ จะได้บัญญัติให้ยกเลิกพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรมเดิมทั้งหมด โดยมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการปรับปรุงกระทรวงหรือกรมขึ้นใหม่แทนก็ตาม แต่ได้มีบทบัญญัติ มาตรา ๔๘^๑ ให้โอนบรรดาข้าราชการ ลูกจ้างและอัตรากำลังของกระทรวง ทบวง กรมที่ถูกยุบเลิกไปเป็นข้าราชการ ลูกจ้าง และอัตรากำลังของกระทรวงหรือกรมตามพระราชบัญญัตินี้ โดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา และตามบทบัญญัติแห่งพระราชกฤษฎีกาโอนกิจการบริหารและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ พ.ศ. ๒๕๔๕ นั้น นอกจากการโอนกิจการและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการเดิมไปจัดตั้งเป็นส่วนราชการใหม่ที่ต้องมีการกำหนดโครงสร้างและการจัดส่วนราชการใหม่ทั้งหมดแล้ว ได้บัญญัติรองรับการโอนกิจการและอำนาจหน้าที่ ซึ่งรวมถึงโครงสร้าง ตำแหน่ง และอัตรากำลังของส่วนราชการเดิม มาเป็นของส่วนราชการที่มีชื่อเช่นเดิม หรือส่วนราชการเดิมที่มีการเปลี่ยนชื่อใหม่ให้เหมาะสมกับภารกิจที่ปรับปรุงใหม่ไว้ด้วย ซึ่งในกรณีนี้ทำให้ผู้ซึ่งดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการ หรือรองหัวหน้าส่วนราชการ (ระดับ ๑๑ หรือระดับ ๑๐) และผู้ดำรงตำแหน่งอื่นๆ ของส่วนราชการเดิม โอนมาเป็นผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการหรือรองหัวหน้าส่วนราชการ และผู้ดำรงตำแหน่งอื่นๆ ของส่วนราชการที่มีชื่อเช่นเดิมหรือส่วนราชการเดิมที่มีการเปลี่ยนชื่อใหม่ดังกล่าวโดยผลของกฎหมาย นอกจากนั้น พระราชกฤษฎีกานี้ยังได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๖๑^๒

^๑ มาตรา ๔๘ ให้โอนบรรดาข้าราชการ ลูกจ้าง และอัตรากำลังของกระทรวง ทบวง กรม และส่วนราชการอื่นที่ถูกยุบเลิกตามมาตรา ๓ ไปเป็นข้าราชการ ลูกจ้าง และอัตรากำลังของกระทรวง กรมหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นตามพระราชบัญญัตินี้ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา ในพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวจะกำหนดให้การกำหนดรายละเอียดบางกรณีเป็นไปตามมติของคณะรัฐมนตรีหรือประกาศของรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องก็ได้

^๒ มาตรา ๑๖๑ บรรดาอำนาจหน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวกับการปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับประกาศหรือคำสั่งใดของส่วนราชการหรือของส่วนหนึ่งส่วนใดของส่วนราชการที่โอนมา หรือของรัฐมนตรีเจ้าสังกัดและผู้ดำรงตำแหน่งหรือผู้ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการหรือส่วนหนึ่งส่วนใดของส่วน

วรรคสองให้บรรดาบทบัญญัติของกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือคำสั่งใดที่อ้างถึง ส่วนราชการหรือส่วนหนึ่งส่วนใดของส่วนราชการที่โอนมา หรือรัฐมนตรีเจ้าสังกัด และผู้ซึ่งดำรงตำแหน่งหรือผู้ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการหรือส่วนหนึ่งส่วนใดของส่วนราชการที่โอนมา ให้ถือว่าอ้างถึงส่วนราชการที่รับโอน หรือรัฐมนตรีเจ้าสังกัด และผู้ดำรงตำแหน่งหรือผู้ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการที่รับโอน และโดยผลของบทบัญญัติดังกล่าว จึงหมายความว่า กฎหมายได้บัญญัติรับรองสถานะของผู้ดำรงตำแหน่งเดิมให้เป็นผู้ดำรงตำแหน่งในส่วนราชการใหม่ไว้แล้ว ด้วยเหตุนี้ ผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการหรือรองหัวหน้าส่วนราชการ (ระดับ ๑๑ หรือระดับ ๑๐) และตำแหน่งอื่นๆ ที่ต้องทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งทุกตำแหน่งของส่วนราชการเดิม ที่ได้เคยมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งไว้แล้วนั้น จึงต้องถือว่า ยังคงเป็นผู้ซึ่งมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ดำรงตำแหน่งอยู่ต่อไป เพียงแต่มีการเปลี่ยนชื่อส่วนราชการตามผลของกฎหมาย โดยไม่ต้องมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งใหม่อีก อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติย่อมเป็นการสมควรที่จะนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาทราบถึงการเปลี่ยนชื่อหรือสังกัดของผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวโดยผลของกฎหมายต่อไป

สำหรับประเด็นที่ ๒ ประเด็นที่ ๓ และประเด็นที่ ๔ นั้น เห็นว่า เมื่อได้วินิจฉัยไว้ในประเด็นที่ ๑ แล้ว จึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องวินิจฉัยในประเด็นทั้ง ๓ อีกแต่ประการใด

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(นางสาวพรทิพย์ จาละ)

รองเลขาธิการฯ

รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖

ราชการที่โอนมาดังกล่าว ให้โอนมาเป็นอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการที่รับโอน หรือของรัฐมนตรีเจ้าสังกัด และผู้ดำรงตำแหน่งหรือผู้ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการที่รับโอนดังกล่าว แล้วแต่กรณี

บรรดาบทบัญญัติของกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือคำสั่งใดที่อ้างถึงส่วนราชการหรือส่วนหนึ่งส่วนใดของส่วนราชการที่โอนมา หรือรัฐมนตรีเจ้าสังกัด และผู้ซึ่งดำรงตำแหน่งหรือผู้ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการหรือส่วนหนึ่งส่วนใดของส่วนราชการที่โอนมาดังกล่าว ให้ถือว่าอ้างถึงส่วนราชการที่รับโอน หรือรัฐมนตรีเจ้าสังกัด และผู้ดำรงตำแหน่งหรือผู้ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการที่รับโอนดังกล่าว แล้วแต่กรณี