

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การกำหนดกลุ่มตรวจสอบภายใน กลุ่มพัฒนาระบบบริหาร
และกลุ่มงานด้านวิชาการ ไว้ในกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ที่ นร ๐๕๐๓/๓๙๓๓ ลงวันที่ ๑๖ เมษายน ๒๕๕๐ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยอ้างถึงหนังสือสำนักงาน ก.พ.ร. ด่วนที่สุด ที่ นร ๑๒๐๐/๐๐๐๑๗ ลงวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ สรุปความได้ว่า สำนักงาน ก.พ.ร. ได้เสนอเรื่องการกำหนดกลุ่มตรวจสอบภายใน กลุ่มพัฒนาระบบบริหาร และกลุ่มงานด้านวิชาการ ไว้ในกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ โดยในการประชุมคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ครั้งที่ ๒/๒๕๕๐ เมื่อวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการมีความเห็นว่า หน่วยงานตรวจสอบภายในและหน่วยงานพัฒนาระบบบริหารเป็นกลไกที่สำคัญที่ตอบสนองต่อการเสริมสร้างธรรมาภิบาลและการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบในภาคราชการให้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม จึงควรให้ปรากฏอยู่ในกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ ประกอบกับได้มีการกำหนดให้มีหน่วยงานในลักษณะนี้ เช่น กลุ่มงานวิชาการด้านต่างๆ ไว้ในกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการของหลายส่วนราชการ และไม่ขัดต่อประเด็นข้อกฎหมาย จึงมีมติเห็นชอบให้มีการกำหนดกลุ่มตรวจสอบภายใน กลุ่มพัฒนาระบบบริหาร และกลุ่มงานด้านวิชาการ ไว้ในกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการของทุกส่วนราชการ เพื่อให้เป็นบรรทัดฐานเดียวกัน

คณะรัฐมนตรีเห็นว่าข้อเสนอของสำนักงาน ก.พ.ร. ที่เสนอให้กำหนดกลุ่มตรวจสอบภายใน กลุ่มพัฒนาระบบบริหาร และกลุ่มงานด้านวิชาการ ไว้ในกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการของทุกส่วนราชการ เป็นประเด็นข้อกฎหมาย จึงลงมติเมื่อวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๕๐ ให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกานำเสนอคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณา ก่อนนำเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) ได้พิจารณาข้อหารือของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี รวมทั้งได้รับฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ) แล้ว เห็นว่า ประเด็นที่จะต้องพิจารณาในเรื่องนี้มีอยู่ว่าการกำหนดกลุ่มตรวจสอบภายใน กลุ่มพัฒนาระบบบริหาร และกลุ่มงานด้านวิชาการ จะสามารถกำหนดไว้ในกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการของกรมได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) พิจารณาแล้ว เห็นว่า การที่มาตรา ๘ ฉ^๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๓ บัญญัติให้การแบ่งส่วนราชการภายในกรมให้ออกเป็นกฎกระทรวงและให้ระบุอำนาจหน้าที่ของแต่ละส่วนราชการไว้ในกฎกระทรวงด้วย นั้น มีความมุ่งหมายให้กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการเป็นการแสดงโครงสร้างการบริหารงานและการปฏิบัติหน้าที่ภายในของกรม ซึ่งต้องแสดงไว้ให้ชัดเจนว่าภาระหน้าที่ใดที่กรมมีหน้าที่ต้องปฏิบัติ ได้มีการกำหนดให้ส่วนราชการใดภายในกรมนั้นเป็นผู้รับผิดชอบและมีขอบเขตการปฏิบัติงานเพียงใด เพื่อให้มีผู้ปฏิบัติงานโดยครบถ้วนตามภาระหน้าที่ของกรม

ในการกำหนดส่วนราชการภายในของกรมว่าจะมีส่วนราชการใดบ้างนั้น ได้มีบัญญัติไว้ในมาตรา ๓๑^๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งบัญญัติการแบ่งส่วนราชการทั่วไปว่า กรมอาจแบ่งส่วนราชการเป็น (๑) สำนักงานเลขานุการกรม (๒) กอง หรือส่วนราชการที่มีฐานะเทียบกอง อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติมาตรา ๓๑ แห่งพระราชบัญญัตินี้ยังได้บัญญัติเป็นข้อยกเว้นการแบ่งส่วนราชการทั่วไปนั้นไว้ สองกรณี คือ กรณีแรกตามมาตรา ๓๑ (๒) ได้บัญญัติให้กรมใดไม่มีความจำเป็นจะแบ่งส่วนราชการเป็นกองจะไม่แยกส่วนราชการตั้งขึ้นเป็นกองก็ได้ และกรณีที่สองตามมาตรา ๓๑ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้บัญญัติให้กรมใดที่มีความจำเป็น จะแบ่งส่วนราชการโดยให้มีส่วนราชการอื่นนอกจากสำนักงานเลขานุการกรมหรือกองก็ได้ ฉะนั้น จากบทบัญญัติมาตรา ๘ ฉ และมาตรา ๓๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ ย่อมเห็นได้ว่า การกำหนดส่วนราชการภายในกรมมิได้มีข้อจำกัดให้กำหนดส่วนราชการได้เฉพาะกองเท่านั้น แต่ยังอาจกำหนดส่วนราชการรูปแบบอื่นตามความจำเป็นในการจัดโครงสร้างของแต่ละกรมได้ ด้วยเหตุนี้ การที่กรมใดมีเหตุผลเป็นพิเศษจำเป็นต้องกำหนดส่วนราชการเป็นกลุ่มงานที่มีได้มีฐานะเป็นกอง โดยเป็นส่วน

^๑ มาตรา ๘ ฉ การแบ่งส่วนราชการภายในสำนักงานรัฐมนตรี กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเทียบกรมให้ออกเป็นกฎกระทรวงและให้ระบุอำนาจหน้าที่ของแต่ละส่วนราชการไว้ในกฎกระทรวงด้วย

ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดของส่วนราชการตามวรรคหนึ่งเป็นผู้ออกกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการดังกล่าว กฎกระทรวงนั้นเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

^๒ มาตรา ๓๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ กรมซึ่งสังกัดหรือไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง อาจแบ่งส่วนราชการดังนี้

(๑) สำนักงานเลขานุการกรม

(๒) กองหรือส่วนราชการที่มีฐานะเทียบกอง เว้นแต่บางกรมเห็นว่าไม่มีความจำเป็นจะไม่แยกส่วนราชการตั้งขึ้นเป็นกองก็ได้

กรมใดมีความจำเป็น จะแบ่งส่วนราชการโดยให้มีส่วนราชการอื่นนอกจาก (๑) หรือ (๒) ก็ได้

สำหรับสำนักงานตำรวจแห่งชาติและสำนักงานอัยการสูงสุด จะแบ่งส่วนราชการให้เหมาะสมกับราชการของตำรวจหรือราชการของอัยการก็ได้

ราชการอื่นตามมาตรา ๓๑ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ และมีขอบเขตอำนาจหน้าที่โดยเฉพาะ จึงสามารถกระทำได้

อย่างไรก็ตาม การกำหนดส่วนราชการอื่นที่มีได้มีฐานะเป็นกองตามมาตรา ๓๑ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ และผู้บังคับบัญชาก็มีได้มีฐานะเป็นผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่าตามมาตรา ๓๓^๓ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว จะต้องเป็นไปตามเจตนารมณ์ของการกำหนดเป็นส่วนราชการตามมาตรา ๓๑ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ ด้วย กล่าวคือ โดยปกติการแบ่งส่วนราชการภายในกรมต้องเป็นส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกอง เว้นแต่มีความจำเป็นต้องจัดเป็นส่วนราชการอื่นเพื่อมีโครงสร้างการบริหารงานที่สอดคล้องกับการปฏิบัติหน้าที่ใดของกรมซึ่งไม่อาจบริหารงานในลักษณะที่เป็นกองได้ การพิจารณาจัดตั้งเป็นส่วนราชการอื่นไม่ว่าในรูปแบบกลุ่มงานหรือรูปแบบอื่นใด จึงต้องมีข้อพิจารณาว่า ต้องมีสภาพเป็นส่วนราชการต่างหากจากกองโดยมีการปฏิบัติงานเป็นการถาวรและดำเนินการอย่างต่อเนื่องในงานประจำของกรม มิใช่เป็นการกำหนดขึ้นเพื่อปฏิบัติหน้าที่เป็นการชั่วคราว หรือตามโครงการ หรือเป็นงานส่วนหนึ่งหรือเกี่ยวข้องกับกองใดกองหนึ่งที่มีอยู่แล้วในกรม นั้น เพราะมิใช่เป็นภารกิจที่มีลักษณะจะจัดตั้งเป็นส่วนราชการขึ้นโดยเฉพาะได้ นอกจากนี้ จะต้องมีข้อพิจารณาถึงความจำเป็นในการเป็นส่วนราชการในลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ด้วย

(๑) ส่วนราชการที่จะจัดตั้งขึ้นต้องปฏิบัติหน้าที่ตามภาระหน้าที่หลักด้านใดด้านหนึ่งของกรมที่มีหน้าที่ปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย และภาระหน้าที่นั้นจำเป็นต้องเป็นส่วนราชการรูปแบบอื่น

(๒) มีความจำเป็นในการบริหารราชการที่ต้องมีส่วนราชการในลักษณะนั้น เพื่อสนับสนุนการบริหารราชการให้เป็นไปตามนโยบายการบริหารราชการซึ่งคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการพิจารณากำหนด ทั้งนี้ ตามอำนาจหน้าที่ในการกำหนดโครงสร้างส่วนราชการตามมาตรา ๗๑/๑๐ (๑) และ (๔)^๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕

^๓ มาตรา ๓๓ สำนักงานเลขานุการกรมมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของกรม และราชการที่มีได้แยกให้เป็นหน้าที่ของกองหรือส่วนราชการใดโดยเฉพาะมีเลขานุการกรมเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักงานเลขานุการกรม

ส่วนราชการตามมาตรา ๓๑ วรรคหนึ่ง (๒) และส่วนราชการตามมาตรา ๓๑ วรรคสอง ให้มีอำนาจหน้าที่ตามที่ได้กำหนดไว้ให้เป็นหน้าที่ของส่วนราชการนั้น ๆ โดยให้มีผู้อำนวยการกอง หัวหน้ากอง หรือหัวหน้าส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่เทียบเท่ากับผู้อำนวยการกอง หรือหัวหน้ากองหรือหัวหน้าส่วนราชการตามมาตรา ๓๑ วรรคสอง เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการ

^๔ มาตรา ๗๑/๑๐ ก.พ.ร. มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) เสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการและงานของรัฐอย่างอื่น ซึ่งรวมถึงโครงสร้างระบบราชการ ระบบงบประมาณ ระบบบุคลากร มาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรม ค่าตอบแทน และวิธีปฏิบัติราชการอื่น ให้เป็นไปตามมาตรา ๓/๑ โดยจะเสนอแนะให้มีการกำหนดเป้าหมาย ยุทธศาสตร์ และมาตรการก็ได้

เมื่อกรมใดอยู่ในหลักเกณฑ์ที่มีความจำเป็นต้องจัดส่วนราชการเป็นกลุ่มงานหรือรูปแบบอื่น ซึ่งเป็นส่วนราชการตามมาตรา ๓๑ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ เพื่อปฏิบัติหน้าที่ใดของกรมแล้ว ย่อมสามารถกำหนดให้เป็นส่วนราชการภายในของกรมตามกฎหมายกระทรวงแบ่งส่วนราชการของกรมนั้นได้ เพื่อแสดงโครงสร้างการบริหารงานของกรมว่าภาระหน้าที่ใดมีส่วนราชการในฐานะใดเป็นผู้รับผิดชอบปฏิบัติงาน

สำหรับปัญหาที่หาหรือว่า การกำหนดกลุ่มตรวจสอบภายใน กลุ่มพัฒนาระบบบริหาร และกลุ่มงานด้านวิชาการ จะสามารถกำหนดไว้ในกฎหมายกระทรวงแบ่งส่วนราชการของกรมได้หรือไม่ นั้น คณะกรรมการการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) เห็นว่า หากคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ เห็นว่า การกำหนดให้มีกลุ่มตรวจสอบภายในและกลุ่มพัฒนาระบบบริหาร เป็นการจัดส่วนราชการขึ้นเพื่อมีหน้าที่สนับสนุนการบริหารราชการให้มีประสิทธิภาพ โดยเป็นการปฏิบัติงานที่ต้องสอดคล้องกับนโยบายและมาตรฐานของหน่วยงานกลางอื่น ซึ่งได้แก่ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน กระทรวงการคลัง หรือคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ซึ่งภารกิจของกลุ่มงานทั้งสองกลุ่มงานไม่อาจจัดอยู่ในส่วนราชการใดในกรม และมีความจำเป็นต้องจัดตั้งเป็นส่วนราชการโดยเฉพาะเพื่อให้มีขอบเขตการปฏิบัติหน้าที่ที่ชัดเจน รวมทั้งเป็นไปตามนโยบายในการบริหารราชการที่จะให้มีส่วนราชการนี้ในทุกกรม การกำหนดกลุ่มงานทั้งสองกลุ่มงานจึงเป็นการกำหนดให้มีส่วนราชการอื่นตามมาตรา ๓๑ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ และสามารถกำหนดส่วนราชการนั้นไว้ในกฎหมายกระทรวงแบ่งส่วนราชการของแต่ละกรมได้

ส่วนกลุ่มงานด้านวิชาการ นั้น หากคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ เห็นว่า กรมใดมีความจำเป็นต้องแบ่งส่วนราชการเพื่อรองรับการปฏิบัติหน้าที่ตามภาระหน้าที่หลักของกรมในรูปแบบกลุ่มงาน ซึ่งต้องการความเป็นอิสระในทางวิชาการมากกว่าการบริหารในรูปแบบการบังคับบัญชาตามโครงสร้างการบริหารงานรูปแบบกอง และกำหนดให้เป็นส่วนราชการตามมาตรา ๓๑ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ ก็สามารถกำหนดกลุ่มงานด้านวิชาการไว้ในกฎหมายกระทรวงแบ่งส่วนราชการของกรมนั้นได้

อนึ่ง คณะกรรมการการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) มีข้อสังเกตว่า การจัดส่วนราชการอื่นเป็นกลุ่มงานตามมาตรา ๓๑ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ ควรจะพิจารณาตามความจำเป็น โดยมีเหตุผลเป็นพิเศษตามภารกิจที่มีลักษณะเฉพาะของกรมบางแห่ง แต่โดยทั่วไปแล้วการจัดส่วนราชการภายในกรมควรที่จะกำหนดให้เป็นกองเพื่อให้ระบบการบริหารราชการมีความชัดเจนแน่นอน ซึ่งหากรูปแบบโครงสร้างการบริหารงานของกองในปัจจุบันไม่เหมาะสมกับภาระหน้าที่ของรัฐที่มีความหลากหลาย ก็สมควรปรับปรุงโครงสร้างการบริหารงานของกองให้มีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับภารกิจที่มีความแตกต่างกันได้ ซึ่ง

ฯลฯ

ฯลฯ

(๔) เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และมาตรฐานในการจัดตั้ง การรวม การโอน การยุบเลิก การกำหนดชื่อ การเปลี่ยนชื่อ การกำหนดอำนาจหน้าที่ และการแบ่งส่วนราชการภายในของส่วนราชการที่เป็นกระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการอื่น

ฯลฯ

ฯลฯ

คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการสมควรจะต้องกำหนดหลักเกณฑ์การจัดโครงสร้างภายในกรมให้ชัดเจน และคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนจะต้องกำหนดอัตรากำลังให้สอดคล้องกันต่อไป

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มิถุนายน ๒๕๕๐