

บทที่ 5 :

ประเด็นพิจารณา แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย

การสลายความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการระดับกรม และกำหนดให้กระทรวง
เท่านั้นเป็นนิติบุคคล หรือการสลายความเป็นนิติบุคคลของกระทรวงและกรม โดยให้รัฐเป็นนิติ
บุคคลนั้น มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ในเบื้องต้นมีกฎหมาย
หลักที่จะต้องได้รับการแก้ไขเพิ่มเติมหรือจัดทำขึ้นใหม่จำนวน 4 ฉบับ คือ

1. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534
2. พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.2545
3. พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535
4. พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2502

นอกจากนี้ยังมีกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวเนื่องกันซึ่งจะต้องแก้ไขเพิ่มเติมด้วยทั้งนี้โดยมี
ประเด็นสำคัญๆ ที่พึงพิจารณาดังต่อไปนี้

5.1 ยกร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ขึ้นใหม่

5.1.1 ปรับปรุงการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลางใหม่

โดยยกเลิกความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการในระดับที่ต่ำกว่ากระทรวง คงให้กระทรวงเท่านั้นที่เป็นนิติบุคคล ทั้งนี้โดยไม่จำเป็นต้องเขียนในกฎหมายว่ารัฐเป็นนิติบุคคล แต่กำหนดเป็นบททั่วไปก่อนบทบัญญัติว่าด้วยการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลางให้รัฐเป็นผู้ทรงสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมาย และกำหนดให้การฟ้องคดีของหน่วยงานต่างๆ กระทำในนามของรัฐ และให้รัฐเป็นผู้ถูกฟ้องคดี ซึ่งเท่ากับให้รัฐเป็นนิติบุคคลโดยปริยายและกำหนดกฎเกณฑ์ในส่วนที่เกี่ยวกับคดีแพ่งที่กรมฟ้องและถูกฟ้องให้กระทรวงเป็นผู้มีอำนาจดำเนินการต่อไป

5.1.2 กำหนดวิธีการจัดตั้ง รวม หรือโอนส่วนราชการที่เป็นกระทรวง หรือส่วนราชการในระดับที่ต่ำกว่ากระทรวง

จากเดิมที่กระทำได้โดยต้องตราเป็นพระราชบัญญัติก็ให้กระทำได้โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาเพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการจัดแบ่งภารกิจต่างๆ อย่างไรก็ตามกรณีนี้อาจจำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญด้วย

5.1.3 ปรับปรุงการจัดระเบียบราชการในกระทรวงหรือทบวง

ในกรณีที่ยังคงส่วนราชการระดับกรม (ที่ไม่เป็นนิติบุคคล) ไว้ ก็ปรับปรุงการจัดระเบียบราชการในกรมให้สอดคล้องกับการปรับเปลี่ยนระบบการบริหารราชการโดยใช้กระทรวงเป็นฐาน เช่น แก้ไขให้การจัดระเบียบราชการในกระทรวงเป็นไปตามพระราชกฤษฎีกา ซึ่งต้องแก้ไขมาตรา 19¹

5.1.4 ปรับปรุงบทบัญญัติว่าด้วยการปฏิบัติราชการแทน

ต้องดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการมอบอำนาจในฝ่ายปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมอบอำนาจช่วง

¹ มาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 บัญญัติว่า “กระทรวงมีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม

การจัดระเบียบราชการในกระทรวงหนึ่งๆ ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม ส่วนการจัดระเบียบราชการในกระทรวงที่เกี่ยวกับการทหาร และการศึกษา ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น”

5.1.5 ยกเลิกความเป็นนิติบุคคลของจังหวัด กำหนดให้การตั้ง ยุบ และเปลี่ยนแปลงเขตจังหวัดกระทำเป็นพระราชกฤษฎีกา

ปรับปรุงบทบัญญัติเกี่ยวกับระเบียบราชการบริหารส่วนภูมิภาคให้สอดคล้องกับการปรับเปลี่ยนระบบการบริหารราชการโดยใช้กระทรวงเป็นฐาน (เช่น การยกเว้น จำกัด ตัดทอน อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด หรือให้ข้าราชการของส่วนราชการใดมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคเช่นเดียวกับผู้ว่าราชการจังหวัดให้กระทำได้โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา เป็นต้น)

5.2 ยกร่างพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ขึ้นใหม่

โดยยกเลิกการจัดแบ่งกระทรวงตามที่ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติดังกล่าวและอาจจัดแบ่งกระทรวงใหม่ทั้งหมด โดยนำเอาการจัดกลุ่มภารกิจตามกฎกระทรวงว่าด้วยกลุ่มภารกิจ พ.ศ. 2545 มาพิจารณาเพื่อเป็นตัวอย่างให้เห็นถึงแนวทางการจัดแบ่งกระทรวงใหม่ภายหลังการดำเนินการลดสภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ² ทั้งนี้โดยกำหนดให้ออนกิจการ อำนาจ

² ซึ่งจะทำให้มีกระทรวงทั้งหมด 27 กระทรวง ได้แก่

- (1) สำนักนายกรัฐมนตรี
- (2) กระทรวงกลาโหม
- (3) กระทรวงการขนส่ง
- (4) กระทรวงการคลัง
- (5) กระทรวงการค้าต่างประเทศ
- (6) กระทรวงการต่างประเทศ
- (7) กระทรวงการพัฒนาชุมชนและส่งเสริมท้องถิ่น
- (8) กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์
- (9) กระทรวงการแพทย์
- (10) กระทรวงการส่งเสริมอุตสาหกรรมและผู้ประกอบการ
- (11) กระทรวงการสืบสวนและสอบสวน
- (12) กระทรวงเกษตร
- (13) กระทรวงคมนาคม
- (14) กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและ
- (15) กระทรวงพลังงาน
- (16) กระทรวงพาณิชย์
- (17) กระทรวงภาษี
- (18) กระทรวงมหาดไทย
- (19) กระทรวงยุติธรรม
- (20) กระทรวงแรงงาน

หน้าที่ ททรัพย์สินและอำนาจการจัดการทรัพย์สิน งบประมาณ สิทธิ หนี้สินและภาระผูกพัน ตลอดจนบุคลากรของส่วนราชการเดิมให้เป็นของกระทรวงที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นใหม่

5.3 แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ในประเด็นสำคัญ ๆ ดังนี้

5.3.1 ยกเลิก อ.ก.พ. กรม หรือ อ.ก.พ. ส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรม (มาตรา 13³ มาตรา 21-24⁴ และมาตราอื่นที่เกี่ยวข้อง)

- (21) กระทรวงวัฒนธรรม การท่องเที่ยว และกีฬา
- (22) กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีสารสนเทศ
- (23) กระทรวงศึกษาธิการ
- (24) กระทรวงสหกรณ์
- (25) กระทรวงสาธารณสุขและสุขภาพ
- (26) กระทรวงสิ่งแวดล้อม
- (27) กระทรวงอุตสาหกรรม

³ มาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 บัญญัติว่า “ให้มีคณะอนุกรรมการสามัญเรียกโดยย่อว่า อ.ก.พ. สามัญดังนี้

(1) คณะอนุกรรมการสามัญประจำกระทรวง ทบวง หรือส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกระทรวง เรียกโดยย่อว่า อ.ก.พ. กระทรวง ทบวง หรือส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกระทรวง โดยออกนามกระทรวง ทบวง หรือส่วนราชการนั้นๆ

(2) คณะอนุกรรมการสามัญประจำกรม หรือส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมเรียกโดยย่อว่า อ.ก.พ. กรม หรือ ส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรม โดยออกนามกรมหรือส่วนราชการนั้นๆ

(3) คณะอนุกรรมการสามัญประจำจังหวัด เรียกโดยย่อว่า อ.ก.พ. จังหวัด โดยออกนามจังหวัดนั้นๆ”

⁴ มาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 บัญญัติว่า “อ.ก.พ. กรม และ อ.ก.พ. ส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรม ประกอบด้วยอธิบดีเป็นรองอธิบดีที่อธิบดีมอบหมายหนึ่งคนเป็นรองประธานและอนุกรรมการซึ่งประธาน อ.ก.พ. แต่งตั้งจาก

(1) ผู้ทรงคุณวุฒิด้านการบริหารงานบุคคล ด้านการบริหารและการจัดการ และด้านการกฎหมาย ซึ่งมีผลงานเป็นที่ประจักษ์ในความสามารถมาแล้ว และเป็นผู้ที่ได้รับการสรรหาตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎ ก.พ. จำนวนสามคน ทั้งนี้ จะต้องเป็นหรือเคยเป็นข้าราชการซึ่งดำรงหรือเคยดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าว่าผู้ช่วยราชการกองหรือตำแหน่งที่เทียบเท่า

(2) ข้าราชการพลเรือนผู้ดำรงตำแหน่งรองอธิบดีที่มีได้รับมอบหมายให้เป็นรองประธาน ผู้ดำรงตำแหน่งระดับ 9 ขึ้นไป ผู้ช่วยอธิบดี ผู้อำนวยการกอง หัวหน้าส่วนราชการที่มีฐานะเทียบเท่ากอง หรือเลขานุการกรมในกรมนั้น ซึ่งได้รับเลือกจากข้าราชการพลเรือนผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎ ก.พ. จำนวนหกคน ในกรณีที่กฎหมายด้วยระเบียบข้าราชการประเภทอื่นบัญญัติให้กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนไปใช้บังคับแก่ข้าราชการประเภทใด คำว่า “ข้าราชการพลเรือน” ให้หมายถึงข้าราชการประเภทนั้น

สำหรับสำนักงานเลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวง และสำนักงานเลขานุการรัฐมนตรีว่าการทบวง ให้ อ.ก.พ. สำนักงานปลัดกระทรวง หรือ อ.ก.พ.สำนักงานปลัดกระทรวง แล้วแต่กรณี ทำหน้าที่ อ.ก.พ.กรม

ส่วนราชบัณฑิตยสถานให้ อ.ก.พ. ตามมาตรา 19 ทำหน้าที่ อ.ก.พ.กรม

ให้ อ.ก.พ.นี้ตั้งเลขานุการหนึ่งคน

อนุกรรมการซึ่งแต่งตั้งจากราชการพลเรือนผู้ดำรงตำแหน่งและได้รับเลือกตาม (2) ถ้าออกจาก ราชการพลเรือน ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอื่นที่มีใช้ตำแหน่งตาม (2) หรือโอนไปรับราชการนอกกรมเดิม ให้ พ้นจากตำแหน่งอนุกรรมการ”

มาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 บัญญัติว่า “อ.ก.พ. กรมและ อ. ก.พ.ส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) พิจารณากำหนดนโยบายและระบบการบริหารงานบุคคลตลอดจนระเบียบวิธีการปฏิบัติราชการใน กรม

(2) พิจารณาการกำหนดและการเกลี้ยอัตรากำลังระหว่างส่วนราชการต่างๆ ภายในกรม

(3) พิจารณาปรับปรุงโครงสร้าง การบริหารงาน การจัดและการพัฒนาส่วนราชการในกรม

(4) พิจารณากำหนดนโยบาย กำกับดูแล และส่งเสริมเกี่ยวกับการพัฒนาข้าราชการภายในกรม เพื่อ เพิ่มพูนความรู้ ทักษะ ทศนคติที่ดี คุณธรรมและจริยธรรม อันจะทำให้ปฏิบัติหน้าที่ราชการได้อย่างมี ประสิทธิภาพ

(5) พิจารณาเกี่ยวกับเรื่องการดำเนินการทางวินัย การออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้

(6) พิจารณาให้ความเห็นแก่อธิบดีตามที่อธิบดีปรึกษา

(7) ปฏิบัติการตามที่ อ.ก.พ. กระทรวงมอบหมาย

(8) ปฏิบัติการอื่นตามพระราชบัญญัตินี้ และช่วย ก.พ.ปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ตามที่ ก.พ.มอบหมาย

(9) จัดทำรายงานประจำปีเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของ อ.ก.พ.กรมเสนอต่อกระทรวงเจ้าสังกัด และ ก.พ.”

มาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 บัญญัติว่า “อ.ก.พ. จังหวัด ประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน รองผู้ว่าราชการจังหวัดที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมายคนหนึ่ง เป็นรองประธาน และอนุกรรมการซึ่งประธาน อ.ก.พ. แต่งตั้งจาก

(1) ผู้ทรงคุณวุฒิด้านการบริหารงานบุคคล ด้านการบริหารและการจัดการและด้านกฎหมาย ซึ่งมีผล งานเป็นที่ประจักษ์ในความสามารถแล้ว และเป็นผู้ที่ได้รับการสรรหาตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดใน กฎ ก.พ. จำนวนสามคน ทั้งนี้ จะต้องเป็นหรือเคยเป็นข้าราชการซึ่งดำรงหรือเคยดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่า ผู้อำนวยการกองหรือตำแหน่งที่เทียบเท่า

(2) ข้าราชการพลเรือนผู้ดำรงตำแหน่งรองผู้ว่าราชการจังหวัดที่มีได้รับมอบหมายให้เป็นรองประธาน ผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด หรือหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดที่กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ แต่งตั้งไปประจำจังหวัดนั้น ซึ่งได้รับเลือกจากราชการพลเรือนผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวตามหลักเกณฑ์และ วิธีการที่กำหนดในกฎ ก.พ. จำนวนหกคน ซึ่งแต่ละคนสังกัดอยู่ต่างกระทรวง ทบวง หรือส่วนราชการที่มีฐานะ เป็นกรมและไม่สังกัดกระทรวงหรือทบวง

ให้ อ.ก.พ. นี้ตั้งเลขานุการหนึ่งคน

ทั้งนี้เพื่อให้การพิจารณากำหนดนโยบายตลอดจนระบบบริหารงานบุคคลทั้งปวงไปอยู่ที่กระทรวง

5.3.2 ปรับปรุงบทบัญญัติในหมวด 2 มาตรา 46 ถึงมาตรา 70 ว่าด้วยการบรรจุและการแต่งตั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งมาตรา 52⁵ (พิจารณาอำนาจบรรจุแต่งตั้งของอธิบดี)

อนุกรรมการซึ่งแต่งตั้งจากราชการพลเรือนผู้ดำรงตำแหน่งและได้รับการเลือกตาม (2) ผู้ใดออกจากราชการพลเรือน ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอื่นที่มีชื่อตำแหน่งตาม (2) ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในจังหวัดอื่น หรือโอนไปสังกัดกระทรวง ทบวง หรือส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมและไม่สังกัดกระทรวงหรือทบวงอื่นที่มีอนุกรรมการตาม (2) สังกัดอยู่แล้ว ให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งอนุกรรมการ”

มาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 บัญญัติว่า “อ.ก.พ. จังหวัด มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) พิจารณากำหนดนโยบายและระบบการบริหารงานบุคคลตลอดจนระเบียบวิธีปฏิบัติราชการในจังหวัด

(2) พิจารณากำหนดนโยบาย และประสานการพัฒนาข้าราชการในจังหวัดให้สอดคล้องกับนโยบายของกระทรวง ทบวง กรม ตลอดจนกำกับดูแลและส่งเสริมเกี่ยวกับการพัฒนาข้าราชการในจังหวัดเพื่อเพิ่มพูนความรู้ ทักษะ ทศนคติที่ดี คุณธรรมและจริยธรรม อันจะทำให้ปฏิบัติหน้าที่ราชการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(2) พิจารณาเกี่ยวกับเรื่องการค้าเนิการทางวินัย การออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้

(3) พิจารณาให้ความเห็นแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดปรึกษา

(4) ปฏิบัติการตามที่ อ.ก.พ. กระทรวง อ.ก.พ. ทบวง หรือ อ.ก.พ. กรม มอบหมาย

(5) ปฏิบัติการอื่นตามพระราชบัญญัตินี้ และช่วย ก.พ. ปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ตามที่ ก.พ. มอบหมาย

(6) จัดทำรายงานประจำปีเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของ อ.ก.พ. จังหวัด เสนอต่อกระทรวงที่เกี่ยวข้องและ ก.พ.”

⁵ มาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 บัญญัติว่า “การบรรจุบุคคลเข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญและการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง ให้ดำเนินการตามมาตรา 46 มาตรา 50 มาตรา 51 มาตรา 58 มาตรา 59 มาตรา 60 มาตรา 61 มาตรา 62 มาตรา 63 มาตรา 64 มาตรา 65 หรือมาตรา 66 แล้วแต่กรณีและให้ผู้มีอำนาจดังต่อไปนี้เป็นผู้สั่งบรรจุและแต่งตั้ง

(1) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับ 11 ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติ เมื่อได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีแล้ว ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดเป็นผู้สั่งบรรจุและให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง

(2) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับ 10 ให้ปลัดกระทรวงผู้บังคับบัญชาเสนอรัฐมนตรีเจ้าสังกัดเพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติ เมื่อได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีแล้ว ให้ปลัดกระทรวงผู้บังคับบัญชาเป็นผู้สั่งบรรจุและให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง ยกเว้นการบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับ 10 ที่ระบุไว้ใน (3) ส่วนการบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับ 10 ในส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมและไม่สังกัดกระทรวงหรือทบวงแต่อยู่ในบังคับบัญชาของ

5.3.3 ยกเลิกบทบัญญัติว่าด้วยการโอนข้าราชการพลเรือนสามัญไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญในต่างทบวง หรือต่างกรม ซึ่งต้องได้รับการยินยอมจากผู้มีอำนาจสั่งบรรจุทั้งสองฝ่าย (มาตรา 60)⁶

นายกรัฐมนตรี หรือในส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมและมีหัวหน้าส่วนราชการรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีให้อธิบดีผู้บังคับบัญชาเสนอรัฐมนตรีเจ้าสังกัดเพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติเมื่อได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีแล้ว ให้อธิบดีผู้บังคับบัญชาเป็นผู้สั่งบรรจุ และให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง

(3) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับ 10 ในส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมและไม่สังกัดกระทรวงหรือทบวงแต่อยู่ในบังคับบัญชาของรัฐมนตรี หรือในสำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติ เมื่อได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีแล้วให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดเป็นผู้สั่งบรรจุ และให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง

(4) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับ 9 ให้ปลัดกระทรวงผู้บังคับบัญชาเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง ส่วนการบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับ 9 ในส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมและไม่สังกัดกระทรวงหรือทบวงแต่อยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี หรือในส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมและมีหัวหน้าส่วนราชการรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี ให้อธิบดีผู้บังคับบัญชาเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง สำหรับการบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ระดับ 9 ลงมาในส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรม และไม่สังกัดกระทรวงหรือทบวงแต่อยู่ในบังคับบัญชาของรัฐมนตรีหรือในสำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง

(5) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับ 8 ให้อธิบดีผู้บังคับบัญชาเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งเมื่อได้รับความเห็นชอบจากปลัดกระทรวง ส่วนการบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับ 8 ในส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมและไม่สังกัดกระทรวงหรือทบวงแต่อยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี หรือในส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมและมีหัวหน้าส่วนราชการรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีให้อธิบดีผู้บังคับบัญชาเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง

(6) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ระดับ 7 ลงมา ให้อธิบดีผู้บังคับบัญชาหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากอธิบดีตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ. กำหนดเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง

(7) การบรรจุและแต่งตั้งตามมาตรา 46 และการแต่งตั้งตามมาตรา 57 ให้ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ระดับ 7 ลงมาในราชการบริหารส่วนภูมิภาค ซึ่งมีให้หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด ให้ส่วนราชการจังหวัดผู้บังคับบัญชาเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง

ในการเสนอเพื่อแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนสามัญให้ดำรงตำแหน่งให้รายงานความสมควรพร้อมทั้งเหตุผลตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ. กำหนดไปด้วย”

⁶ มาตรา 60 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 บัญญัติว่า “การโอนข้าราชการพลเรือนสามัญไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญในต่างกระทรวง ทบวง กรม อาจทำได้เมื่อผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 52 ทั้งสองฝ่ายได้ตกลงยินยอมในการโอนนั้นแล้ว โดยให้แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่ไม่สูงกว่าเดิมและรับเงินเดือนในขั้นที่ไม่สูงกว่าเดิม ทั้งนี้ เว้นแต่เป็นการโอนตามวรรคสอง วรรคสี่ วรรคหก และมาตรา 44

เนื่องจากการบริหารบุคคลจะกระทำโดยฐานกระทรวง ถ้าเป็นการโอนย้ายภายในกระทรวง ให้กระทรวงมีอำนาจสั่งการโดยไม่ต้องให้อธิบดีทั้งสองฝ่ายยินยอม

การโอนข้าราชการพลเรือนสามัญตำแหน่งตั้งแต่ระดับ 9 ขึ้นไป ไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญในกระทรวงเดียวกัน ให้โอนไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่ไม่สูงกว่าเดิม และรับเงินเดือนในขั้นที่ไม่สูงกว่าเดิม เว้นแต่เป็นการโอนตามวรรคสาม

การโอนข้าราชการพลเรือนสามัญตำแหน่งระดับ 9 และระดับ 10 ไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญในส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมและมีหัวหน้าส่วนราชการรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี และการโอนข้าราชการพลเรือนสามัญตำแหน่งดังกล่าวซึ่งสังกัดส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมและมีหัวหน้าส่วนราชการรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญในกรม หรือต่างส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมและมีหัวหน้าส่วนราชการรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญในกรม หรือต่างส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมและมีหัวหน้าส่วนราชการรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญในกรม หรือต่างส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมและมีหัวหน้าส่วนราชการรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีในกระทรวงเดียวกัน อาจทำได้เมื่อผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 52 ทั้งสองฝ่ายได้ตกลงยินยอมในการโอนนั้นแล้ว ทั้งนี้ ให้โอนไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่ไม่สูงกว่าเดิมและรับเงินเดือนในขั้นที่ไม่สูงกว่าเดิม

การโอนข้าราชการพลเรือนสามัญตำแหน่งตั้งแต่ระดับ 10 ขึ้นไป ไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญในต่างกระทรวง ให้โอนไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่ไม่สูงกว่าเดิมและรับเงินเดือนในขั้นที่ไม่สูงกว่าเดิม และต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี

การโอนข้าราชการพลเรือนสามัญไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญในสำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี และการโอนข้าราชการพลเรือนสามัญสังกัดสำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรีไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญในกรมหรือต่างสำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี อาจทำได้เมื่อผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 52 ทั้งสองฝ่ายได้ตกลงยินยอมในการโอนนั้นแล้ว ทั้งนี้ ให้โอนไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่ไม่สูงกว่าเดิม และรับเงินเดือนในขั้นที่ไม่สูงกว่าเดิม

การโอนข้าราชการพลเรือนสามัญผู้สอบแข่งขันได้ ผู้สอบคัดเลือกได้หรือผู้ได้รับคัดเลือกให้ทำได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ. กำหนด

การโอนข้าราชการพลเรือนผู้มีได้ดำรงตำแหน่งที่ ก.พ. กำหนดตามมาตรา 40 ไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญที่ ก.พ. กำหนดตามมาตรา 40 ในต่างกระทรวง ทบวง กรม หรือต่างสำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี หรือโอนจากกรมไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในสำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรีหรือโอนจากสำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรีไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในกรม จะทำได้ต่อเมื่อได้รับอนุมัติจาก ก.พ. แล้ว ในการนี้ให้ ก.พ. พิจารณาโดยคำนึงถึงประโยชน์ที่ทางราชการจะได้รับ และให้ ก.พ. กำหนดระดับของตำแหน่งที่จะแต่งตั้งและเงินเดือนที่จะให้ได้รับด้วย

การโอนข้าราชการพลเรือนสามัญไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่ต่ำกว่าเดิมต่างกระทรวง ทบวง กรม หรือต่างสำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี หรือโอนจากกรมไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในสำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี หรือโอนจากสำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรีไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในกรมกระทำได้ต่อเมื่อได้รับอนุมัติจาก ก.พ. แล้ว ในการนี้ให้ ก.พ. พิจารณาโดยคำนึงถึงเหตุผลความจำเป็นและประโยชน์ที่ทางราชการจะได้รับ และให้ ก.พ. กำหนดเงินเดือนที่จะให้ได้รับด้วย”

5.3.4 ปรับปรุงบทบัญญัติว่าด้วยการดำเนินการทางวินัยให้สอดคล้องกับการยกเลิก อ.ก.พ. กรม (เช่น มาตรา 104)⁷

ทั้งนี้โดยให้กระทรวงเป็นผู้มีอำนาจดำเนินการทางวินัยสำหรับราชการบริหารส่วนกลาง ตลอดจนปรับปรุงบทบัญญัติว่าด้วยการอุทธรณ์และการร้องทุกข์ (เช่น มาตรา 125⁸ และมาตรา 130⁹)

⁷ มาตรา 104 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 บัญญัติว่า “ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงให้ผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษปลดออก หรือไล่ออก ตามความร้ายแรงแห่งกรณี ถ้ามีเหตุอันควรลดหย่อนจะนำมาประกอบการพิจารณาลดโทษก็ได้ แต่ห้ามมิให้ลดโทษลงต่ำกว่าปลดออก ทั้งนี้ภายในบังคับวรรคสอง

ในกรณีที่คณะกรรมการสอบสวนที่แต่งตั้งตามมาตรา 102 หรือผู้มีอำนาจตามมาตรา 102 วรรคสาม วรรคสี่ หรือวรรคห้า แล้วแต่กรณี เห็นว่าข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง สมควรลงโทษปลดออก หรือไล่ออกให้ดำเนินการดังนี้

(1) สำหรับผู้ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ระดับ 11 ลงมาถึงระดับ 8 และสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ระดับ 7 ลงมาที่กระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงร่วมกันกับผู้ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ระดับ 8 ขึ้นไป หรือที่นายกรัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนตามมาตรา 102 วรรคห้า ในราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ให้นายกรัฐมนตรีหรือผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 52 ส่งเรื่องให้ อ.ก.พ. กระทรวงซึ่งผู้ถูกกล่าวหาสังกัดอยู่พิจารณา และเมื่อ อ.ก.พ. กระทรวงมีมติเป็นประการใด ให้นายกรัฐมนตรีหรือผู้มีอำนาจสั่งกล่าวหาสังกัดอยู่พิจารณา และเมื่อ อ.ก.พ. กระทรวงมีมติเป็นประการใด ให้นายกรัฐมนตรีหรือผู้มีอำนาจสั่งบรรจุดังกล่าว แล้วแต่กรณี สั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น

(2) สำหรับผู้ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ระดับ 7 ลงมา ในราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 52 ส่งเรื่องให้ อ.ก.พ. กรม ซึ่งผู้ถูกกล่าวหาสังกัดอยู่พิจารณาและเมื่อ อ.ก.พ. กรมมีมติเป็นประการใด ให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุดังกล่าวสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น ทั้งนี้ภายในบังคับ (1)

(3) สำหรับผู้ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ระดับ 7 ลงมาในราชการบริหารส่วนภูมิภาคซึ่งมิใช่หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด ให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 52 (7) ส่งเรื่องให้ อ.ก.พ. จังหวัดซึ่งผู้ถูกกล่าวหาสังกัดอยู่พิจารณา และเมื่อ อ.ก.พ. จังหวัดมีมติเป็นประการใด ให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุดังกล่าวสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น

ในกรณีที่ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 52 ไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 102 วรรคสามหรือตามมาตรา 102 วรรคสี่ ให้ผู้บังคับบัญชาตามมาตรา 52 ระดับเหนือขึ้นไปมีอำนาจดำเนินการตามมาตรา 102 วรรคสาม หรือตามมาตรา 102 วรรคสี่ได้

ผู้ใดถูกลงโทษปลดออกตามมาตรา 104 ให้มีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญเสมือนว่าผู้นั้นลาออกจากราชการ”

⁸ มาตรา 125 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 บัญญัติว่า “การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือน ให้อุทธรณ์ได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบคำสั่ง โดยให้อุทธรณ์ดังนี้

(1) การอุทธรณ์คำสั่งของผู้บังคับบัญชาในราชการบริหารส่วนภูมิภาคที่ต่ำกว่าผู้ว่าราชการจังหวัด ให้อุทธรณ์ต่อ อ.ก.พ. จังหวัด และให้ อ.ก.พ. จังหวัดเป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์ เมื่อ อ.ก.พ. จังหวัดมีมติเป็นประการใด ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น

5.4 ปรับปรุงพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502

โดยแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 4¹⁰ ในบทนิยามที่ว่าด้วย “ส่วนราชการ” กำหนดให้จังหวัดเป็นส่วนราชการที่สามารถตั้งและรับงบประมาณได้ และแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 18¹¹ ในส่วนที่เกี่ยวกับการโอนงบประมาณรายจ่าย โดยการโอนงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการภายในกระทรวงเดียวกันไม่ต้องทำเป็นพระราชบัญญัติอีกต่อไปแต่ให้กระทำได้โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

(2) การอุทธรณ์คำสั่งของผู้บังคับบัญชาในราชการบริหารส่วนกลางที่ต่ำกว่าอธิบดีให้อุทธรณ์ต่อ อ.ก.พ.กรม และให้ อ.ก.พ.กรมเป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์ เมื่อ อ.ก.พ.กรมมีมติเป็นประการใดให้อธิบดีสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น

(3) การอุทธรณ์คำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัด หรืออธิบดีให้อุทธรณ์ต่อ อ.ก.พ.ของเจ้าสังกัด และให้ อ.ก.พ. กระทรวงเป็นผู้พิจารณา เมื่อ อ.ก.พ.กระทรวงมีมติเป็นประการใด ให้รัฐเจ้าสังกัดสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น

(4) การอุทธรณ์คำสั่งของนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีเจ้าสังกัด หรือปลัดกระทรวง หรือรองผู้บังคับบัญชา ซึ่งสั่งตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีหรือตามมติของ อ.ก.พ.กระทรวง ให้อุทธรณ์ต่อและให้นำมาตรา 126 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

การอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการในกฎ ก.พ.”

⁹ มาตรา 130 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับมาตรา 129 ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดเห็นว่าผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจหน้าที่ปฏิบัติต่อตนโดยไม่ถูกต้องหรือไม่ปฏิบัติต่อตนให้ถูกต้องตามกฎหมาย หรือมีความคับข้องใจอันเกิดจากการปฏิบัติของผู้บังคับบัญชาต่อตนในกรณีตามที่กำหนดในกฎ ก.พ. ผู้นั้นอาจร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชา อ.ก.พ.จังหวัด อ.ก.พ.กระทรวง หรือ ก.พ. แล้วแต่กรณีตามที่กำหนดไว้ในกฎ ก.พ. เพื่อขอให้แก้ไขหรือแก้ความคับข้องใจได้ ทั้งนี้ เว้นแต่กรณีที่มิสิทธิอุทธรณ์ตามหมวด 7 ซึ่งต้องใช้สิทธิอุทธรณ์ตามที่กำหนดไว้ในหมวดนั้น

การร้องทุกข์และการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎ ก.พ.”

¹⁰ มาตรา 4 วรรคหกแห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 บัญญัติว่า “ส่วนราชการ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่า สำนักงานหรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐแต่ไม่รวมตลอดถึงรัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น”

¹¹ มาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 บัญญัติว่า “รายจ่ายที่กำหนดไว้สำหรับส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจใด ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีก็ดี พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมก็ดี จะโอนหรือนำไปใช้สำหรับราชการหรือรัฐวิสาหกิจอื่นมิได้เว้นแต่

(1) มีพระราชบัญญัติให้ออนหรือนำไปใช้ได้

(2) ในกรณีที่มิพระราชกฤษฎีการวมหรือโอนส่วนราชการเข้าด้วยกัน ไม่ว่าจะมิผลเป็นการจัดตั้งส่วนราชการขึ้นใหม่หรือไม่ก็ตาม ให้โอนงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการที่ถูกโอนหรือรวมเข้าด้วยกันนั้นไปเป็นของส่วนราชการหรือหน่วยงานที่รับโอนหรือที่รวมเข้าด้วยกัน หรือส่วนราชการที่จัดตั้งขึ้นใหม่ แล้วแต่กรณี ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว”

5.5 ปรับปรุงกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

นอกจากกฎหมายหลักทั้ง 4 ฉบับ ซึ่งจะต้องได้รับการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกร่างใหม่ ทั้งฉบับแล้วยังมีกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องจะต้องได้รับการแก้ไขด้วย ได้แก่

- พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2521
- พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546
- พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547