

บันทึก

เรื่อง ร่างพระราชกฤษฎีกามอบอำนาจให้อธิบดีกรมตำรวจปฏิบัติการตามกฎหมาย  
ว่าด้วยการเนรเทศแทนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย พ.ศ. ๒๕๔๙

หนังสือเลขานุการคณะรัฐมนตรี ที่ ๘๖๙/๒๕๔๙ ลงวันที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๔๙ ว่า กระทรวงมหาดไทยได้เสนอร่างพระราชกฤษฎีกามอบอำนาจให้อธิบดีกรมตำรวจปฏิบัติการตามกฎหมายว่าด้วยการเนรเทศแทนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย พ.ศ. ๒๕๔๙ พร้อมด้วยบันทึกหลักการและเหตุผลมา คณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาเมื่อวันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๔๙ ลงมติรับหลักการร่างพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวนั้นแล้ว และให้ส่งให้คณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๑) ได้พิจารณาแล้ว  
ขอเสนอความเห็นดังต่อไปนี้

ร่างพระราชกฤษฎีกานี้จะตราขึ้นได้ก็โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๗๖ ซึ่งได้แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช ๒๔๗๗ มาตรา ๖ วรรคสุดท้ายแห่งพระราชบัญญัติที่กล่าวนี้นี้บัญญัติว่า

“อำนาจในการสั่งหรือการอนุญาต หรือการให้อนุมัติที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงจะพึงปฏิบัติราชการตามกฎหมายใด ๆ จะมอบให้ปลัดกระทรวงทำการแทนในนามรัฐมนตรีว่าการกระทรวงก็ได้ และถ้าเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับราชการของกรมใดกรมหนึ่งโดยเฉพาะจะมอบให้อธิบดีกรมนั้น ๆ ทำการแทนในนามรัฐมนตรีว่าการกระทรวงก็ได้ แต่การมอบอำนาจเช่นนี้ให้ตราขึ้นไว้เป็นพระราชกฤษฎีกา”

ตามบทบัญญัติข้างบนนี้ จะเห็นได้ว่าการมอบอำนาจอาจมอบให้บุคคลได้เพียง ๒ ประเภท คือ (๑) มอบให้ปลัดกระทรวง หรือ (๒) มอบให้อธิบดี สำหรับประเภทที่ (๑) กล่าวคือการมอบอำนาจให้ปลัดกระทรวงนั้น กฎหมายหาได้ระบุไม่ว่า อำนาจที่มอบนั้นจะต้องเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับราชการอย่างไร แต่สำหรับประเภทที่ (๒) กล่าวคือ การมอบอำนาจให้อธิบดีนั้น กฎหมายได้ระบุไว้โดยชัดแจ้งว่า อำนาจที่มอบนั้นจะต้องเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับราชการของกรมใดกรมหนึ่งโดยเฉพาะ

ข้อความที่ว่า “เป็นเรื่องที่เกี่ยวกับราชการของกรมใดกรมหนึ่งโดยเฉพาะ.” นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่าย่อมมีความหมายเฉพาะราชการที่เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมใดกรม

หนึ่งซึ่งกรมอื่นหาอาจที่จะกระทำไม่ได้ ถ้าเป็นราชการที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงจะมอบให้กรมใดตามที่เห็นสมควรปฏิบัติก็ได้แล้ว จะเรียกว่าราชการนั้นเป็นราชการของกรมใดกรมหนึ่งโดยเฉพาะหาได้ไม่ ผลก็คือ การปฏิบัติราชการใดแม้ในทางปฏิบัติจะได้มอบให้กรมใดกระทำมา ถ้าเป็นราชการชนิดที่จะไม่มอบให้กรมนั้นกระทำและจะมอบให้กรมใดกรมหนึ่ง หรือบุคคลคณะใดคณะหนึ่งที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเห็นสมควร กระทำก็ได้แล้ว ราชการนั้น ๆ ก็หาใช้เป็นราชการของกรมใดกรมหนึ่งโดยเฉพาะไม่

ปัญหาจึงมีว่า การปฏิบัติที่เกี่ยวกับการเนรเทศนั้นจะนับว่าเป็นราชการของกรมตำรวจโดยเฉพาะใช่หรือไม่ คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตรวจสอบแล้ว ไม่ปรากฏว่าเป็นเช่นนั้น ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเนรเทศ ร.ศ. ๑๓๑ มาตรา ๘ มีว่า “ในมณฑลกรุงเทพฯ ให้เสนาบดีกระทรวงนครบาล และในมณฑลอื่น ๆ ให้เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย เป็นผู้มีหน้าที่จัดการให้สำเร็จตามพระราชบัญญัตินี้” แสดงให้เห็นชัดว่า กิจการที่เกี่ยวกับการเนรเทศนั้นหาใช้เป็นราชการของกรมใดกรมหนึ่งโดยเฉพาะไม่ เพื่อที่จะให้การเป็นไปตามบทกฎหมายที่กล่าวแล้ว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอาจมอบให้กรมใดที่เห็นสมควรปฏิบัติภายใต้ความรับผิดชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยก็ได้ เช่น อาจมอบให้กรมตำรวจหรือกรมมหาดไทย ซึ่งถ้าได้มอบให้กรมใดปฏิบัติ ก็ย่อมจะไม่ก่อให้เกิดผลถึงแก่จะกล่าวได้ว่าเป็นราชการของกรมนั้น โดยเฉพาะ เพราะความที่ถูกต้องของบทกฎหมายที่กล่าวแล้วย่อมบ่งอยู่ว่าเป็นราชการของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย การที่มอบให้กรมใดปฏิบัติก็เป็นเพียงให้กรมนั้นเป็นเจ้าหน้าที่ช่วยเหลือ ซึ่งรัฐมนตรีจะเปลี่ยนไปให้กรมอื่นทำทั้งหมดหรือแต่บางส่วนเมื่อใดก็ย่อมทำได้ จริยอยู่ในพระราชบัญญัติเดียวกันนี้ความในมาตรา ๒ บัญญัติว่า “เมื่อได้ออกคำสั่งให้ผู้หนึ่งผู้ใดซึ่งต้องเนรเทศตามพระราชบัญญัตินี้แล้ว ให้เสนาบดีนั้นสั่งให้จับกุมแลักขังผู้นั้นไว้ ในที่แห่งใดแห่งหนึ่งจนกว่าจะได้จัดการให้สำเร็จตามคำสั่งให้เนรเทศนั้น” ซึ่งแสดงอยู่ว่าการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการเนรเทศย่อมมีการจับกุมบุคคลอยู่ด้วย แต่พึงเข้าใจว่าอำนาจจับกุมบุคคลตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเนรเทศนั้น หาใช้เป็นอำนาจจับกุมก็หาใช้มีอยู่แต่เฉพาะข้าราชการในกรมตำรวจเท่านั้นไม่ พนักงานฝ่ายปกครองเช่นนายอำเภอหรือปลัดอำเภอ ซึ่งสังกัดกรมมหาดไทยก็ได้มีอำนาจเช่นนั้นอยู่เหมือนกัน ตามเหตุผลที่ได้กล่าวมาแล้วนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกาจึงเห็นว่า ราชการที่เกี่ยวกับการเนรเทศนั้นแม้ในทางปฏิบัติที่ได้แล้วมา และในปัจจุบันจะได้ใช้ให้เจ้าหน้าที่กรมตำรวจปฏิบัติก็ตาม ก็กล่าวไม่ได้ว่าเป็นราชการของกรมตำรวจโดยเฉพาะ

เมื่อเป็นเช่นนั้น การที่จะตราพระราชกฤษฎีกามอบอำนาจให้อธิบดีกรมตำรวจปฏิบัติการตามกฎหมายว่าด้วยการเนรเทศแทนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ดังร่างที่ส่งมาจึงไม่อาจที่จะทำได้

อนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกาขอเสนอเป็นข้อสังเกตด้วยว่า ในส่วนที่เกี่ยวกับกฎหมายซึ่งได้ประกาศใช้มาแล้ว คือพระราชกฤษฎีกามอบให้อธิบดีกรมตำรวจปฏิบัติการเกี่ยวกับราชการของกรมตำรวจแทนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย พุทธศักราช ๒๔๘๗ นั้น แม้จะปรากฏตามแถลงการณ์กรมโฆษณาการ ลงวันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๔๘๗ ว่าเป็นการมอบอำนาจให้เฉพาะในระหว่างที่ พล.ต.อ.อดุล อดุลเดชจรัส อธิบดีกรมตำรวจในขณะนั้น ดำรงตำแหน่งอธิบดี

กรมตำรวจอยู่เท่านั้นก็ตาม แต่แถลงการณ์นั้นก็หาใช่ส่วนหนึ่งของกฎหมายไม่ เมื่อตามถ้อยคำใน  
 ตั๋วบทแห่งพระราชกฤษฎีกาตั้งกล่าวแล้วมีข้อความว่าได้มอบอำนาจให้แก่อธิบดีกรมตำรวจโดยชัด  
 แจ้งเช่นนี้แล้ว ก็ย่อมจะตีความนอกเหนือไป เช่นจะนำแถลงการณ์กรมโฆษณาการ เข้ามาเป็นส่วน  
 หนึ่งของตั๋วบทแห่งพระราชกฤษฎีกา หาได้ไม่ ผลจึงเป็นว่า แม้ พล.ต.อ.อดุล อดุลเดชจรัส จะได้  
 พ้นจากตำแหน่งอธิบดีกรมตำรวจไปแล้วพระราชกฤษฎีกาที่กล่าวนี้ก็หาถูกยกเลิกตามไปด้วยไม่  
 กล่าวคือต้องถือว่าการมอบอำนาจในการสั่งหรือการอนุญาตหรือการให้อนุมัติ ที่รัฐมนตรีว่าการ  
 กระทรวงมหาดไทยจะพึงปฏิบัติราชการตามกฎหมายอันเกี่ยวกับราชการของกรมตำรวจให้แก่  
 อธิบดีกรมตำรวจ เป็นผู้ทำการแทนในนามรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ตามความในมาตรา  
 ๓ แห่งพระราชกฤษฎีกานั้นยังคงมีอยู่ แต่ถึงกระนั้นก็ดี ข้อความในมาตรา ๓ นี้ เฉพาะอย่างยิ่งคือ  
 ความว่า “เกี่ยวกับราชการของกรมตำรวจ” ก็ได้หมายความรวมถึงกิจการที่เกี่ยวกับการเนรเทศ  
 ด้วย เพราะการเนรเทศไม่ใช่เป็นเรื่องที่เกี่ยวกับหน้าที่ของกรมตำรวจ หากเป็นหน้าที่ของ  
 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ตามความในมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเนรเทศ  
 ร.ศ.๑๓๑ ดังกล่าวมาแล้วในตอนต้น

(ลงชื่อ) ส. วินิจัยกุล

(นายเสริม วินิจัยกุล)

เลขาธิการ

คณะกรรมการกฤษฎีกา

มกราคม ๒๔๙๐