

บันทึก

เรื่อง การออกประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องกำหนดหน่วยงาน
เขตอำนาจการรับผิดชอบและเขตพื้นที่การปกครอง
ของหน่วยราชการในกรมตำรวจ

กระทรวงมหาดไทยมีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ มท.๐๒๐๔/๒๐๑๔๔ ลงวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๑๙ ความว่า กรมตำรวจได้เสนอร่างประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องกำหนดหน่วยงานเขตอำนาจการรับผิดชอบและเขตพื้นที่การปกครองของหน่วยราชการในกรมตำรวจ (กองตำรวจทางหลวงและกองบัญชาการตำรวจภูธร ๑-๔) รวม ๒ ฉบับ ซึ่งคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทยพิจารณาแล้วมีข้อสังเกต คือ

๑. พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. ๒๕๐๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติมจนถึงประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๓๐ ลงวันที่ ๒๒ เมษายน พ.ศ. ๒๕๑๕ เป็นการตราพระราชกฤษฎีกาโดยอาศัยมาตรา ๗ และมาตรา ๒๓ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๙๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๔๙๙ ซึ่งต่อมาได้มีประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๔ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๑๕ ข้อ ๒ ให้ยกเลิกพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๙๕ และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติมทั้งหมด กับยังมีข้อความในวรรคสองบัญญัติว่า บรรดาบทกฎหมาย กฎ และข้อบังคับอื่นในส่วนที่มีบัญญัติไว้แล้วหรือซึ่งขัดหรือแย้งให้ใช้ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้แทน ฉะนั้น โดยผลของกฎหมาย เมื่อพระราชบัญญัติแม่บทถูกยกเลิกไปแล้ว บรรดาพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวงหรือประกาศที่ออกตามกฎหมายแม่บทที่ย่อมต้องถือว่าถูกยกเลิกไปด้วย

๒. แม้จะมีบทเฉพาะกาลในข้อ ๖๘ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๔ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๑๕ บัญญัติว่า “พระราชกฤษฎีกา ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี และประกาศของคณะปฏิวัติเกี่ยวกับการจัดระเบียบราชการในสำนักเลขาธิการรัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวง กรม และส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบกรมหรือมีฐานะเป็นกรมที่ได้ตราหรือประกาศโดยอาศัยอำนาจกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินหรือกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบราชการสำนักนายกรัฐมนตรีที่ใช้บังคับอยู่ก่อนวันที่ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ใช้บังคับ ให้คงใช้บังคับได้ต่อไปเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ จนกว่าจะได้มีพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการจัดระเบียบราชการตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ใช้แทน” ก็ย่อมหมายความว่า พระราชกฤษฎีกาหรือประกาศที่ใช้บังคับอยู่เดิมคงใช้ได้ต่อไปเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๔ เท่านั้น และโดยที่ข้อ ๖ ของประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๔ ไม่มีบทบัญญัติยกเว้นการแบ่งเขตและการปกครองบังคับบัญชาของตำรวจซึ่งให้กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกาเช่นเดียวกับมาตรา ๒๓ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบ

บริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๙๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๔๙๙ ฉะนั้น จึงถือได้ว่าพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมตำรวจไม่มีผลใช้บังคับอีกต่อไปแล้ว

๓. การที่มีคำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ ๔๕ ลงวันที่ ๒๑ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๙ แก้ไขเพิ่มเติมส่วนราชการต่าง ๆ ในกรมตำรวจโดยมีทั้งการแก้ไขพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินเดิมและเพิ่มเติมส่วนราชการใหม่ และให้ถือว่ามีผลใช้บังคับเช่นเดียวกับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามข้อ ๖ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๑๕ ก็ตาม แต่คำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินดังกล่าวก็ไม่ได้มีการแก้ไขส่วนราชการกองตำรวจทางหลวง การมีคำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ ๔๕ นั้น ถือได้ว่าไม่ถูกต้องต่อหลักการตรากฎหมายและประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๑๘ เพราะเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่ถูกยกเลิกแล้ว ที่ถูกต้องจะต้องยกเลิกพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมตำรวจที่ออกตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินทั้งหมดก่อนแล้วจึงตราขึ้นใหม่ทั้งฉบับตามนัยข้อ ๖ ของประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘

กระทรวงมหาดไทยจึงขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาในปัญหาที่ว่า

(๑) การที่จะให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยออกประกาศกำหนดหน่วยงานเขตอำนาจการรับผิดชอบและเขตพื้นที่การปกครองของกองตำรวจทางหลวงและกองบัญชาการตำรวจภูธร ๑-๔ ขึ้นใหม่ โดยอาศัยความในมาตรา ๖ แห่งพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. ๒๕๐๘ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ถูกยกเลิกตามกฎหมายแม่บทไปแล้วนั้น จะชอบด้วยกฎหมายและจะมีผลใช้บังคับต่อประชาชนทั่วไปหรือไม่

(๒) ถ้าพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. ๒๕๐๘ ถูกยกเลิกโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๑๕ แล้ว การออกพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทยใหม่ตามข้อ ๖ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติฉบับดังกล่าวนี้ จะกำหนดเขตอำนาจการรับผิดชอบไว้ด้วยจะได้หรือไม่

(๓) เมื่อพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. ๒๕๐๘ ยังใช้ได้หรือถูกยกเลิกไปตามข้อสังเกตดังกล่าวข้างต้นแล้วพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. ๒๕๐๘ หรือที่จะออกใหม่ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๑๕ และได้กำหนดเขตอำนาจการรับผิดชอบของหน่วยราชการในกรมตำรวจไว้แล้ว จำเป็นหรือไม่ที่กระทรวงมหาดไทยจะต้องออกประกาศกระทรวงมหาดไทยอีก ซึ่งจะซ้ำกับในพระราชกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๒) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวแล้วมีความเห็นว่า แม้ข้อ ๒^๑ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๑๕ ได้ยกเลิกพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๙๕ และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติมทั้งหมดก็ตาม แต่ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ก็มีบทเฉพาะกาลบัญญัติเป็นข้อ ๖๘^๒ ว่า “พระราชกฤษฎีกา ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี และประกาศของคณะปฏิวัติเกี่ยวกับการจัดระเบียบราชการในสำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวง กรม และส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบกรมหรือมีฐานะเป็นกรมที่ได้ตราหรือประกาศโดยอาศัยอำนาจกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินหรือกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบราชการสำนักนายกรัฐมนตรีที่ใช้บังคับอยู่ก่อนวันที่ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ใช้บังคับ ให้คงใช้บังคับได้ต่อไปเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ จนกว่าจะได้มีพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการจัดระเบียบราชการตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ใช้แทน...” ฉะนั้น พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. ๒๕๐๘ และพระราชกฤษฎีกาที่แก้ไขเพิ่มเติมที่ได้ตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจความในมาตรา ๗^๓ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๙๕ และมาตรา ๒๓ ทวิ^๔ แห่ง

^๑ ข้อ ๒ ให้ยกเลิก

(๑) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๙๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๔๙๖ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๔๙๙ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๔๙๙ และ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๐๓

(๒) พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๐๖ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๐๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๐๘ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๐๙ (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๑๐ (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๑๑ (ฉบับที่ ๘) พ.ศ. ๒๕๑๒ และ (ฉบับที่ ๙) พ.ศ. ๒๕๑๔

บรรดาบทกฎหมาย กฎ และข้อบังคับอื่นในส่วนที่มีบัญญัติไว้แล้วในประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ หรือซึ่งขัดหรือแย้งกับประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ ให้ใช้ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้แทน

^๒ ข้อ ๖๘ พระราชกฤษฎีกา ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีและประกาศของคณะปฏิวัติเกี่ยวกับการจัดระเบียบราชการในสำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวง กรม และส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบกรมหรือมีฐานะเป็นกรม ที่ได้ตราหรือประกาศโดยอาศัยอำนาจกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน หรือกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบราชการสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ใช้บังคับอยู่ก่อนวันที่ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ใช้บังคับ ให้คงใช้บังคับได้ต่อไปเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ จนกว่าจะได้มีพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการจัดระเบียบราชการ ตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ใช้แทน ทั้งนี้ เว้นแต่การแบ่งส่วนราชการในมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ให้คงเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยมหาวิทยาลัยนั้น ๆ

^๓ มาตรา ๗ การจัดตั้งกระทรวง ทบวง กรม และทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบกรม ให้ตราเป็นพระราชบัญญัติ

การแบ่งส่วนราชการในสำนักงานเลขาธิการนายกรัฐมนตรี สำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวง สำนักงานปลัดทบวง กรม และทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบกรมให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

^๔ มาตรา ๒๓ ทวิ กระทรวง ทบวง กรมใดมีเหตุพิเศษจะตราพระราชกฤษฎีกาแบ่งท้องที่ออกเป็นเขต เพื่อให้มีหัวหน้าส่วนราชการประจำเขต แล้วแต่จะเรียกชื่อเพื่อปฏิบัติงานทางวิชาการก็ได้

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๙๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๔๙๙ และใช้บังคับอยู่ก่อนวันที่ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ใช้บังคับ จึงยังคงใช้บังคับต่อไปเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ และเมื่อยังไม่มีพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมตำรวจฉบับใหม่ที่ตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจความในข้อ ๖^๕ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ใช้บังคับแทนพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. ๒๕๐๘ และบัญญัติให้ยกเลิกมาตรา ๖ แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวที่ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้กำหนดหน่วยงานและเขตอำนาจการรับผิดชอบหรือเขตพื้นที่การปกครองของหน่วยราชการในกรมตำรวจ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจึงยังคงมีอำนาจกำหนดหน่วยงานและเขตการรับผิดชอบ หรือเขตพื้นที่การปกครองของหน่วยราชการในกรมตำรวจ โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาได้ เพราะความในมาตรา ๖^๖ แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวไม่ได้ขัดหรือแย้งกับประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ แต่อย่างใด เนื่องจากประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ก็มีข้อ ๓๔^๗ บัญญัติอย่างเดียวกับมาตรา ๒๓ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๙๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๔๙๙ ดังนั้น จึงถือไม่ได้ว่าพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมตำรวจ

หัวหน้าส่วนราชการประจำเขตมีอำนาจหน้าที่เป็นผู้รับนโยบายและคำสั่งจากกระทรวง ทบวง กรม มาปฏิบัติงานทางวิชาการและเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการประจำสำนักงานเขตซึ่งสังกัดกระทรวง ทบวง กรม นั้น

ความในมาตรานี้ไม่กระทบกระเทือนการแบ่งเขตและการปกครองบังคับบัญชาของตำรวจซึ่งให้กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา

“ข้อ ๖ การจัดตั้งหรือยุบส่วนราชการตามข้อ ๕ ให้ตราเป็นพระราชบัญญัติ

การจัดตั้งทบวงโดยให้สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือกระทรวง ให้ระบุไว้ในพระราชบัญญัติด้วย

การจัดตั้งกรมหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรมที่ไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง ให้ระบุการไม่สังกัดไว้ในพระราชบัญญัติด้วย

การแบ่งส่วนราชการภายในสำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี ส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรม และกรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

๖ มาตรา ๖ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้กำหนดหน่วยงานและเขตอำนาจการรับผิดชอบหรือเขตพื้นที่การปกครองของหน่วยราชการตามความในมาตรา ๔ โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

๗ ข้อ ๓๔ กระทรวง ทบวง กรมใดมีเหตุพิเศษจะตราพระราชกฤษฎีกาแบ่งท้องที่ออกเป็นเขตเพื่อให้มีหัวหน้าส่วนราชการประจำเขตแล้วแต่จะเรียกชื่อเพื่อปฏิบัติงานทางวิชาการก็ได้

หัวหน้าส่วนราชการประจำเขตมีอำนาจหน้าที่เป็นผู้รับนโยบายและคำสั่งจากกระทรวง ทบวง กรม มาปฏิบัติงานทางวิชาการ และเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาข้าราชการสำนักงานเขตซึ่งสังกัดกระทรวง ทบวง กรม นั้น

ความในข้อนี้ไม่กระทบกระเทือนการแบ่งเขตและการปกครองบังคับบัญชาของตำรวจซึ่งให้กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา

กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. ๒๕๐๘ ไม่มีผลใช้บังคับเพราะมีข้อความขัดหรือแย้งกับประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๑๘ ดังที่คณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทยได้ตั้งข้อสังเกตไว้ สรุปแล้วรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยย่อมมีอำนาจที่จะประกาศกำหนดหน่วยงาน เขตอำนาจการรับผิดชอบและเขตพื้นที่การปกครองของกองตำรวจทางหลวงและกองบัญชาการตำรวจภูธร ๑-๔ โดยอาศัยความในมาตรา ๖ แห่งพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมตำรวจกระทรวงมหาดไทย พ.ศ. ๒๕๐๘ ได้

เมื่อพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. ๒๕๐๘ ยังคงใช้บังคับได้ต่อไปตามนัยของข้อ ๖๘ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๑๕ ประเด็นในปัญหาตาม (๒) และ (๓) ที่กระทรวงมหาดไทยถามมาสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงไม่จำต้องวินิจฉัย

(ลงชื่อ) ส. โหตระกิตย์

(นายสมภพ โหตระกิตย์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มกราคม ๒๕๒๐