

บันทึก

เรื่อง กฎกระทรวงมหาดไทยซึ่งออกตามความในมาตรา ๕ แห่ง
พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.๒๔๕๗ ในสมัยปัจจุบันนี้
จะต้องได้รับพระบรมราชานุญาตหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมกรรมการครบคณะ) ได้พิจารณาปัญหาที่ว่า
กฎกระทรวงมหาดไทยซึ่งออกตามความในมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่
พ.ศ.๒๔๕๗ ในสมัยปัจจุบันนี้จะต้องได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาตหรือไม่แล้ว มี
ความเห็นดังต่อไปนี้

๑. มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.๒๔๕๗ บัญญัติว่า
"ให้เสนบดีผู้บังคับบัญชาปกครองท้องที่มีอำนาจที่จะตั้งกฎข้อบังคับสำหรับการให้เป็นไปตาม
พระราชบัญญัตินี้ ถ้าและกฎนั้นได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาตแลประกาศในหนังสือราช
กิจจานุเบกษาแล้ว ให้ถือว่าเป็นเสมือนส่วนหนึ่งในพระราชบัญญัตินี้"

๒. บทบัญญัติของมาตรา ๕ ดังกล่าวนี้อาจตีความได้เป็น ๒ นัยต่างกัน คือ

ก) ในสมัยปัจจุบันนี้อาจออกกฎกระทรวงมหาดไทยโดยอาศัยอำนาจตาม
มาตรา ๕ นี้ได้ โดยไม่ต้องขอรับพระราชทานพระบรมราชานุญาต คำว่า "ได้รับพระราชทานพระ
บรมราชานุญาตแล้ว" ในมาตรา ๕ นั้น ไม่จำกัดคำนี้ถึง ต้องถือเหมือนว่าข้อความนี้ไม่มีบัญญัติ
อยู่ในกฎหมาย เพราะการขอพระราชทานพระบรมราชานุญาตในการออกกฎกระทรวงนั้นเป็นไป
ไม่ได้ในระบอบการปกครองภายใต้รัฐธรรมนูญนี้ มิฉะนั้นแล้วหากจำเป็นต้องออกกฎกระทรวง
ตามความในมาตรา ๕ นั้น ก็จะออกไม่ได้ ทั้งนี้ย่อมเป็นที่น่าเสียดาย ฉะนั้นจึงต้องแปล
บทบัญญัติแห่งกฎหมายนี้ให้เป็นไปในทางที่เป็นผลได้จริง ๆ คือ ออกกฎกระทรวงได้โดยไม่
จำเป็นต้องขอพระราชทานพระบรมราชานุญาต การตีความดังนี้ดีกว่าที่จะตีความไปในทางที่ว่าจะ
ออกกฎกระทรวงตามความในมาตรา ๕ นี้ไม่ได้ ซึ่งเป็นการตีความไปในทางที่ไร้ผล

ข) อีกนัยหนึ่งนั้น คือ แม้จะเป็นสมัยนี้ก็ดี กฎกระทรวงมหาดไทยที่จะออก
ตามมาตรา ๕ นี้จะต้องได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาต ทั้งนี้ก็เพราะมาตรา ๕ นี้บัญญัติไว้
โดยชัดแจ้งว่าต้องขอพระบรมราชานุญาตจึงจะออกกฎเช่นนั้นได้ เมื่อข้อความในมาตรา ๕ ยังคง
เป็นอยู่ดังนี้ ไม่ได้ถูกแก้ไข การละเลยไม่ปฏิบัติตามย่อมเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายกฎกระทรวงเช่น
ว่านั้นจะไม่มีผลบังคับได้ จะออกไปโดยผิดกฎหมาย

๓. แม้ความเห็นทั้งสองนัยจะมีเหตุผลสนับสนุน แต่คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็น
ว่า การตีความจะเป็นในนัยใดก็ไม่ทำให้ปัญหายุติลงได้ เพราะการตีความทางฝ่ายบริหารย่อมไม่
ผูกมัดทางฝ่ายตุลาการ ปัญหาเรื่องนี้ซึ่งเกี่ยวกับแบบของกฎกระทรวงในสมัยก่อนซึ่งผิดกับแบบ
ของกฎกระทรวงในสมัยนี้เป็นปัญหาสำคัญ ซึ่งการพิจารณาในทางหนึ่งทางใดจะต้องพึงยึดถือเป็น
บรรทัดฐานสำหรับการตีความบทบัญญัติในพระราชบัญญัติอื่น ๆ ซึ่งมีข้อความอย่างเดียวกันนั้น

กรรมการจึงเห็นพ้องกันเป็นเอกฉันท์ว่า ควรออกเป็นพระราชบัญญัติซึ่งมีข้อความบัญญัติว่า กฎกระทรวงหรือกฎข้อบังคับใด ๆ ซึ่งมีบทบัญญัติให้เสนาบดีหรือเจ้ากระทรวงออกได้แต่ต้องได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาตก่อนนั้น ในปัจจุบันนี้ไม่ต้องได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาตเช่นนั้นอีก เสนาบดีหรือเจ้ากระทรวงก็มีอำนาจออกได้.

(ลงชื่อ) ดิเรก ชัยนาม

(นายดิเรก ชัยนาม)

ผู้รักษาการแทน