

บันทึก

เรื่อง การโอนกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทยไปจัดตั้งเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ
ตามมาตรา ๒๓๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือที่ มท ๐๖๐๔.๒/๗๕๖๖ ลงวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๕๑ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กระทรวงมหาดไทยได้พิจารณาดำเนินการปรับโครงสร้างกรมตำรวจให้เหมาะสมกับสภาพการณ์และความต้องการของประชาชน โดยโอนกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทยไปจัดตั้งเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ซึ่งเป็นส่วนราชการไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวง มีฐานะเป็นกรม อยู่ในบังคับบัญชาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยทั้งนี้ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและตรวจสอบการบริหารกิจการของตำรวจในรูปของคณะกรรมการ กับทั้งเพื่อกระจายการบริหารงานไปยังหน่วยงานระดับพื้นที่ได้อย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาด มีเอกภาพในการบังคับบัญชา และการอำนวยความสะดวกอย่างแท้จริง ในการนี้ กระทรวงมหาดไทยได้กราងพระราชกฤษฎีกาโอนกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย ไปเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ขึ้น โดยมีหลักการสำคัญ ดังนี้

๑. ปรับโครงสร้างคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ(ก.ตร.)เป็นคณะกรรมการตำรวจทั้งในระดับชาติและระดับจังหวัด โดยกรรมการส่วนหนึ่งมาจากประชาชนเพื่อทำหน้าที่กำหนดนโยบายและตรวจสอบการบริหารกิจการตำรวจ

๒. ปรับเกลี้ยอัตราค่าจ้างให้สอดคล้องกับรูปแบบวิธีการปฏิบัติงานโดยไม่เพิ่มจำนวนและระดับตำแหน่ง ตลอดจนไม่เพิ่มอัตราเงินเดือนที่เป็นผลต่อการเพิ่มงบประมาณ ทั้งนี้ อาจมีการเปลี่ยนชื่อตำแหน่งบางตำแหน่งเพื่อให้เหมาะสมกับโครงสร้างใหม่

ร่างพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๓๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และมีผลเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.๒๕๓๔ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ.๒๕๒๑ และประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ ๓๔ ลงวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๔ ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวกระทรวงมหาดไทย เห็นว่า อาจมีปัญหาข้อกฎหมายขึ้นได้ จึงขอหารือในประเด็นดังต่อไปนี้

ประเด็นที่หนึ่ง การปรับคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ(ก.ตร.) เป็นคณะกรรมการตำรวจทั้งในระดับชาติและระดับจังหวัด โดยมีกรรมการส่วนหนึ่งมาจากประชาชน โดยตราพระราชกฤษฎีกาโอนกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทยไปเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ซึ่งมีผลเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ.๒๕๒๑ และประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ ๓๔ ลงวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๔ จะถือว่าพระ

ราชกฤษฎีกานี้มีผลเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในพระราชบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวข้อง ตามมาตรา ๒๓๐ วรรคห้า ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือไม่

ประเด็นที่สอง การปรับโครงสร้างกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทยเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ซึ่งเป็นหน่วยงานอิสระและอยู่ในบังคับบัญชาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ที่เป็นผลให้ต้องเปลี่ยนแปลงชื่อตำแหน่งบางตำแหน่งโดยไม่เพิ่มจำนวนและระดับตำแหน่ง ตลอดจนไม่เพิ่มอัตราเงินเดือนที่เป็นผลต่อการเพิ่มงบประมาณจะเป็นการโอนกระทรวง ทบวง กรม ที่มีได้มีการจัดตั้งเป็นกระทรวง ทบวง กรม ขึ้นใหม่ ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๓๐ วรรคสอง หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) ได้รับฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมตำรวจ) และผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน) แล้วปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมจากคำชี้แจงว่า ในการโอนกรมตำรวจไปจัดตั้งเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาตินั้นจะมีการปรับโครงสร้างการบริหารนโยบายและการบริหารงานบุคคลของกรมตำรวจใหม่ด้วย การกำหนดให้มีคณะกรรมการตำรวจแห่งชาติและคณะกรรมการตำรวจแห่งชาติในระดับจังหวัด ซึ่งจะมีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเลือกจากผู้เชี่ยวชาญหรือผู้มีประสบการณ์เป็นกรรมการในคณะกรรมการตำรวจแห่งชาติ และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเลือกจากตัวแทนกลุ่มอาชีพเป็นกรรมการในคณะกรรมการตำรวจแห่งชาติในระดับจังหวัดด้วยการปรับโครงสร้างของกรมตำรวจดังกล่าวได้มีการตัดทอนหน่วยงานที่ไม่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการกิจด้านป้องกันปราบปรามอาชญากรรมและการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนโดยตรง เช่น ตำรวจป่าไม้ ตำรวจรถไฟ เป็นต้นเพื่อให้สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่จัดตั้งขึ้นใหม่อย่างใดก็ตาม การปรับโครงสร้างกรมตำรวจดังกล่าวไม่ได้กำหนดตำแหน่งหรืออัตรากำลังเพิ่มขึ้น แต่มีการกำหนดตำแหน่งและเรียกชื่อตำแหน่งใหม่ให้สอดคล้องกับการจัดโครงสร้างของสำนักงานตำรวจแห่งชาติและปรับเกลี่ยอัตรากำลังข้าราชการตำรวจเดิมให้ดำรงตำแหน่งที่กำหนดขึ้น ซึ่งอาจจะมีการปรับลดผู้บริหารระดับพลตำรวจตรีถึงพลตำรวจโทให้เหลือเท่าที่จำเป็นและเหมาะสม ตลอดจนปรับเกลี่ยตำแหน่งข้าราชการตำรวจจากฝ่ายอำนาจการและสนับสนุนไปดำรงตำแหน่งในหน่วยปฏิบัติการหลักระดับพื้นที่ด้วย และในระยะแรกที่พระราชกฤษฎีกามีผลใช้บังคับ การบรรจุและการแต่งตั้งข้าราชการตำรวจใหม่จะไม่มีกำหนดตำแหน่งเพิ่มอีก แต่จะแต่งตั้งข้าราชการตำรวจใหม่ให้เพิ่มในอัตราที่ใกล้เคียงกับจำนวนข้าราชการตำรวจที่ต้องพ้นจากตำแหน่งไป

จากข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) ได้พิจารณาปัญหาข้อหารือในประเด็นที่หนึ่งของกระทรวงมหาดไทยแล้วเห็นว่า บทบัญญัติมาตรา ๒๓๑^๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้กำหนดให้การจัดตั้งกระทรวง

^๑ มาตรา ๒๓๐ การจัดตั้งกระทรวง ทบวง กรม ขึ้นใหม่ โดยมีการกำหนดตำแหน่งหรืออัตราของข้าราชการหรือลูกจ้างเพิ่มขึ้น ให้ตราเป็นพระราชบัญญัติ

ทบวง กรม ขึ้นใหม่ ต้องตราเป็นพระราชบัญญัติเฉพาะกรณีที่เกิดจัดตั้งดังกล่าวมีการกำหนดตำแหน่งหรืออัตราของข้าราชการหรือลูกจ้างเพิ่มขึ้นโดยมีเจตนารมณ์เพื่อให้ฝ่ายนิติบัญญัติควบคุมและตรวจสอบการจัดตั้งองค์การฝ่ายบริหารดังกล่าวขึ้นใหม่ ซึ่งมีผลเป็นการใช้จ่ายเงินงบประมาณเพิ่มขึ้นอันเนื่องมาจากการต้องจ่ายเงินเดือนหรือค่าจ้างเพิ่มขึ้น แต่โดยที่มาตรา ๒๓๐ วรรคสองของรัฐธรรมนูญฯ ให้อำนาจฝ่ายบริหารที่จะกำกับดูแลการบริหารราชการส่วนกลางให้เป็นไปตามนโยบายด้วยการตราพระราชกฤษฎีกาปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินโดยรวมหรือโอนกระทรวง ทบวง กรม ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งกระทรวง ทบวง กรม ขึ้นใหม่หรือไม่ก็ตาม หากไม่มีการกำหนดตำแหน่งหรืออัตราของข้าราชการหรือลูกจ้างเพิ่มขึ้น ฝ่ายบริหารก็สามารถดำเนินการได้ ซึ่งกรณีดังกล่าวนี้เป็นการให้อำนาจฝ่ายบริหารปรับเปลี่ยนโครงสร้างการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ตามมาตรา ๗^๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.๒๕๓๔ เท่านั้น และเพื่อการนี้มาตรา ๒๓๐ วรรคห้า ของรัฐธรรมนูญฯจึงกำหนดให้พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวมีผลเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในพระราชบัญญัติหรือกฎหมายที่มีผลใช้บังคับได้ดังเช่นพระราชบัญญัติที่จัดตั้งกระทรวง ทบวง กรม คณะกรรมการกฤษฎีกา(กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) เห็นว่า อำนาจการตราพระราชกฤษฎีกาซึ่งมีผลแก้ไขพระราชบัญญัติได้จะต้องกระทำในลักษณะจำกัดเพื่อประโยชน์ของฝ่ายบริหารที่จะจัดโครงสร้างของกระทรวงทบวง

การรวมหรือการโอนกระทรวง ทบวง กรม ที่มีผลเป็นการจัดตั้งเป็นกระทรวง ทบวง กรม ขึ้นใหม่ หรือการรวมหรือการโอนกระทรวง ทบวง กรม ที่ได้มีการจัดตั้งเป็นกระทรวง ทบวง กรม ขึ้นใหม่ ทั้งนี้ โดยไม่มีการกำหนดตำแหน่งหรืออัตราของข้าราชการหรือลูกจ้างเพิ่มขึ้น หรือการยุบกระทรวง ทบวงกรม ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

ภายในสามปีนับแต่วันที่มีการรวมหรือการโอนกระทรวง ทบวง กรมตามวรรคสอง จะกำหนดตำแหน่งหรืออัตราของข้าราชการหรือลูกจ้างเพิ่มขึ้นในกระทรวง ทบวง กรม ที่จัดตั้งขึ้นใหม่ หรือในกระทรวง ทบวง กรม ที่ถูกรวมหรือโอนไป มิได้

พระราชกฤษฎีกาตามวรรคสอง ให้ระบุอำนาจหน้าที่ของกระทรวงทบวง กรม ที่จัดตั้งขึ้นใหม่ การโอนอำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายซึ่งหน่วยราชการหรือเจ้าพนักงานที่มีอยู่เดิม การโอนข้าราชการและลูกจ้างงบประมาณรายจ่าย รวมทั้งทรัพย์สินและหนี้สิน เอาไว้ด้วย

การดำเนินการตามวรรคสองกับกระทรวง ทบวง กรม ที่มีพระราชบัญญัติจัดตั้งขึ้นแล้ว ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา โดยให้ถือว่าพระราชกฤษฎีกาที่ตราขึ้นนั้น มีผลเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในพระราชบัญญัติหรือกฎหมายที่มีผลใช้บังคับได้ดังเช่นพระราชบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวข้องด้วย

^๒ มาตรา ๗ ให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ดังนี้

(๑) สำนักนายกรัฐมนตรี

(๒) กระทรวง หรือทบวง ซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากระทรวง

(๓) ทบวง ซึ่งสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือกระทรวง

(๔) กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรมซึ่งสังกัดหรือไม่สังกัดสำนัก

นายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง

สำนักนายกรัฐมนตรีมีฐานะเป็นกระทรวง

ส่วนราชการตาม (๑) (๒) (๓) และ (๔) มีฐานะเป็นนิติบุคคล

กรม อันเป็นราชการบริหารส่วนกลางให้เหมาะสมเท่านั้น ดังนั้น พระราชกฤษฎีกาซึ่งมีผลแก้ไขเปลี่ยนแปลงพระราชบัญญัติตามมาตรา ๒๓๐ วรรคห้า ของรัฐธรรมนูญฯ จึงหมายความว่าเฉพาะถึงในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดตั้ง ปรับปรุง โอนรวม หรือยุบ กระทรวง ทบวง กรม แต่สำหรับการบริหารงานบุคคลที่มีกฎหมาย เฉพาะกำหนดสถานะข้าราชการและองค์กรกลางบริหารงานบุคคล รวมตลอดถึงบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่สร้างอำนาจหรือกำหนดขอบเขตแห่งอำนาจของบุคคลหรือ องค์กรไว้ พระราชกฤษฎีกาที่ตราขึ้นตามมาตรา ๒๓๐ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญฯ ไม่สามารถที่จะแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีผลบังคับดังกล่าวได้ ดังนั้นกรณีที่กระทรวงมหาดไทย จะโอนกรมตำรวจไปจัดตั้งเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติโดยมีหลักการปรับเปลี่ยนโครงสร้างการบริหารงานของกรมตำรวจจากรูปแบบคณะกรรมการข้าราชการตำรวจเป็นคณะกรรมการตำรวจ แห่งชาติ และคณะกรรมการตำรวจแห่งชาติในระดับจังหวัดอันเป็นการสร้างองค์กรและอำนาจของ องค์กรขึ้นใหม่จึงไม่อาจทำได้เพราะในเรื่องดังกล่าวจำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ.๒๕๒๑ และประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติฉบับที่ ๓๘ ลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๔ นอกจากนั้นการตราพระราชกฤษฎีกาเพื่อ การกำหนด ตำแหน่งข้าราชการตำรวจ การแต่งตั้งข้าราชการตำรวจ การเลื่อนชั้น และอัตราเงินเดือนใหม่ (ตามร่างมาตรา ๒๔ ถึงร่างมาตรา ๒๘ แห่งร่างพระราชกฤษฎีกาโอนกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย ไปเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.) และบทบัญญัติอื่นที่เป็นการแก้ไข เพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ.๒๕๒๑ และประกาศคณะรักษาความสงบ เรียบร้อยแห่งชาติฉบับที่ ๓๘ ลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๔ ก็จะกระทำไม่ได้เช่นเดียวกัน เพราะ เป็นการลบล้างอำนาจของบุคคลที่มีอยู่ตามกฎหมายและสร้างอำนาจของบุคคลขึ้นใหม่หาก กระทรวงมหาดไทยประสงค์จะดำเนินการดังกล่าวก็ต้องเสนอร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ.๒๕๒๑ และร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม ประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ ๓๘ ลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๔ จึงจะ ชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

เมื่อได้วินิจฉัยปัญหาตามข้อหารือในประเด็นที่หนึ่งแล้ว คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) เห็นว่า ปัญหาตามข้อหารือในประเด็นที่สองไม่จำเป็นต้อง วินิจฉัยอีก

(ลงชื่อ) อักษราทร จุฬารัตน

(นายอักษราทร จุฬารัตน)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มิถุนายน ๒๕๔๑