

บันทึก

เรื่อง การใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการภายในกรมที่ยังมิได้ระบุอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (กรณีกรมตำรวจ)

กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๕๒๒.๒๔๑/๕๔๐๔๒ ลงวันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๓๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาความว่า เนื่องจากการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ขึ้นใช้บังคับแทนประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๑๕ ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ ๔ กันยายน ๒๕๓๔ และมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๕ กันยายน ๒๕๓๔ โดยมาตรา ๘ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ บัญญัติว่า การแบ่งส่วนราชการภายในกรมให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา และให้ระบุอำนาจหน้าที่ของแต่ละส่วนราชการไว้ในพระราชกฤษฎีกาด้วยมาตรา ๗๓ บัญญัติว่า พระราชกฤษฎีกาและประกาศของคณะปฏิวัติเกี่ยวกับการจัดระเบียบราชการในกรมที่ได้ตราหรือประกาศโดยอาศัยอำนาจกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินที่ใช้บังคับอยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้คงใช้บังคับต่อไปเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้ จนกว่าจะมีพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการจัดระเบียบราชการตามพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับแทน และมาตรา ๗๔ บัญญัติว่าพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการภายในกรมโดยยังมิได้ระบุอำนาจหน้าที่ไว้ตามมาตรา ๘ วรรคสี่ ให้ดำเนินการแก้ไขให้เสร็จสิ้นภายในสองปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ซึ่งในขณะนี้ได้ครบกำหนดระยะเวลาสองปีตามมาตรา ๗๔ แล้วแต่การแบ่งส่วนราชการภายในกรมตำรวจ ที่ต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกา และระบุอำนาจหน้าที่ของแต่ละส่วนราชการไว้ในพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๘ วรรคสี่ยังดำเนินการไม่แล้วเสร็จ โดยร่างพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมตำรวจกระทรวงมหาดไทย พ.ศ. อยู่ระหว่างรอการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีและโดยที่พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทยพ.ศ. ๒๕๐๘ มาตรา ๔ กำหนดว่า ตำรวจภูธรแบ่งเป็นตำรวจภูธรจังหวัด ตำรวจภูธรอำเภอ ตำรวจภูธรกิ่งอำเภอ และตำรวจภูธรตำบล และมาตรา ๖ กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้กำหนดหน่วยงานและเขตอำนาจความรับผิดชอบและเขตพื้นที่การปกครองของหน่วยราชการตามมาตรา ๔ โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งเมื่อวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๓๖ กรมตำรวจได้เสนอร่างประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง ตั้งสถานีตำรวจภูธรตำบล ในกองบังคับการตำรวจภูธร ๒ และ ๓ ตามอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยตามมาตรา ๖ แห่งพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทยพ.ศ. ๒๕๐๘ ให้คณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมาย กระทรวงมหาดไทยพิจารณาซึ่งในการประชุมคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทยเมื่อวันที่ ๔ ตุลาคม ๒๕๓๖ ที่ประชุมยังไม่มีข้อยุติในปัญหาข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าว กระทรวงมหาดไทยจึงขอหารือว่า

๑. พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. ๒๕๐๘ ที่ยังมีได้ดำเนินการตามมาตรา ๘ วรคส^๑ และมาตรา ๗๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ยังมีผลใช้บังคับได้หรือไม่ และจะถูกยกเลิกเมื่อใด

๒. ถ้าพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. ๒๕๐๘ ได้ถูกยกเลิกหรือไม่มีผลใช้บังคับแล้ว ในระหว่างที่ร่างพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. ซึ่งเป็นร่างที่ดำเนินการตามมาตรา ๘ วรคส^๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ยังไม่มีผลใช้บังคับ กระทรวงมหาดไทยและกรมตำรวจจะมีแนวทางการปฏิบัติราชการต่าง ๆ ที่ต้องอาศัยอำนาจตามพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. ๒๕๐๘ เช่น ออกประกาศ กระทรวงมหาดไทย เรื่อง ตั้งสถานีตำรวจภูธรตำบล ในกองบังคับการตำรวจภูธร ๒ และ ๓ ได้หรือไม่ และเพื่อให้ถูกต้องตามกฎหมายและมีให้เกิดความเสียหายต่อทางราชการควรดำเนินการอย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยรับฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมตำรวจ) และผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี) แล้ว มีความเห็นดังนี้

ปัญหาข้อที่ ๑ ที่หาหรือว่า พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. ๒๕๐๘ ที่ยังมีได้ดำเนินการแก้ไขโดยระบุอำนาจหน้าที่ของแต่ละส่วนราชการให้เสร็จสิ้นภายในสองปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ใช้บังคับตามมาตรา ๘^๑ วรคส^๑ และมาตรา ๗๔^๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหาร

^๑มาตรา ๘ การจัดตั้งหรือยุบส่วนราชการตามมาตรา ๗ ให้ตราเป็นพระราชบัญญัติ

การจัดตั้งทบวงโดยให้สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือกระทรวงให้ระบุไว้ในพระราชบัญญัติด้วย

การจัดตั้งกรมหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรมซึ่งไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง ให้ระบุการไม่สังกัดไว้ในพระราชบัญญัติด้วย

การแบ่งส่วนราชการภายในสำนักงานเลขานุการรัฐมนตรี กรมหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกาและให้ระบุอำนาจหน้าที่ของแต่ละส่วนราชการไว้ในพระราชกฤษฎีกาด้วย

ให้สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนและสำนักงานงบประมาณร่วมกันเสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีในการแบ่งส่วนราชการภายในและการกำหนดอำนาจหน้าที่ของแต่ละส่วนราชการตามวรรคสี่ ในการเสนอความเห็นดังกล่าวให้สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนจัดอัตรากำลัง และสำนักงานงบประมาณจัดสรรเงินงบประมาณให้สอดคล้องเสนอไปในคราวเดียวกัน แต่ถ้าเป็นการแบ่งส่วนราชการภายในของมหาวิทยาลัยหรือสถาบันในทบวงมหาวิทยาลัย ให้สำนักงานงบประมาณเป็นผู้เสนอความเห็นและจัดสรรเงินงบประมาณต่อคณะรัฐมนตรี

^๒มาตรา ๗๔ พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการภายในสำนักงานเลขานุการรัฐมนตรี และกรมหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเทียบเท่ากรมหรือมีฐานะเป็นกรมโดยยังมิได้ระบุอำนาจหน้าที่ไว้ตามมาตรา ๘ วรคส^๑ ให้ดำเนินการแก้ไขให้เสร็จสิ้นภายในสองปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

ราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ยังมีผลใช้บังคับหรือไม่และจะถูกยกเลิกเมื่อใด นั้น กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕ เห็นว่า การที่มาตรา ๘^๓ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ บัญญัติว่า การแบ่งส่วนราชการภายในกรม ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา และให้ระบุอำนาจหน้าที่ของแต่ละส่วนราชการไว้ในพระราชกฤษฎีกาด้วย ก็เพื่อเป็นการกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของแต่ละส่วนราชการต่าง ๆ ให้ชัดเจนเพื่อมิให้มีการปฏิบัติงานซ้ำซ้อนกันระหว่างส่วนราชการต่าง ๆ ส่วนการที่มาตรา ๗๔^๔ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัติให้ดำเนินการแก้ไขพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการภายในกรมที่ยังมิได้ระบุอำนาจหน้าที่ไว้ตามมาตรา ๘ วรรคสี่ ให้เสร็จสิ้นภายในสองปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับนั้น กำหนดเวลาดังกล่าวเป็นเพียงกำหนดเวลาเร่งรัดให้มีการแก้ไขพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการโดยระบุอำนาจหน้าที่ของแต่ละส่วนราชการไว้ในพระราชกฤษฎีกาให้แล้วเสร็จโดยเร็ว มิใช่เป็นเงื่อนไขเวลาที่มีผลบังคับเด็ดขาดว่าเมื่อพ้นกำหนดเวลาสองปีแล้วพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการที่ยังมิได้ระบุอำนาจหน้าที่ของแต่ละส่วนราชการไว้สิ้นผลบังคับไปทันที เพราะถ้าหากกฎหมายประสงค์จะให้กำหนดเวลาดังกล่าวเป็นเงื่อนไขเวลาที่มีผลบังคับเด็ดขาด กฎหมายคงจะบัญญัติไว้ด้วยว่าหากครบกำหนดสองปีแล้วจะต้องดำเนินการกับพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการที่ยังมิได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของแต่ละส่วนราชการอย่างไร นอกจากนี้หากถือว่ากำหนดเวลาสองปีตามมาตรา ๗๔ เป็นเงื่อนไขเวลาที่มีผลบังคับเด็ดขาดพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการภายในกรมใดที่ยังมิได้ระบุอำนาจหน้าที่ของแต่ละส่วนราชการไว้ ก็ย่อมจะไม่อาจดำเนินการแก้ไขพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวโดยระบุอำนาจหน้าที่ของแต่ละส่วนราชการเมื่อพ้นกำหนดเวลาสองปีได้ เพราะพระราชกฤษฎีกานั้นได้ถูกยกเลิกไปแล้ว ซึ่งน่าจะไม่ต้องด้วยเจตนารมณ์และหลักการของกฎหมายตามมาตรา ๘ วรรคสี่

การพิจารณาว่าพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. ๒๕๐๘ ซึ่งยังมีระบุอำนาจหน้าที่ของแต่ละส่วนราชการไว้ ยังคงใช้บังคับได้ต่อไปหรือไม่ จึงมิใช่พิจารณาตามมาตรา ๗๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ แต่ต้องพิจารณาตามมาตรา ๗๓^๕ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ที่บัญญัติให้พระราชกฤษฎีกาเกี่ยวกับการจัดระเบียบราชการในกรมที่ได้ตราโดยอาศัยอำนาจกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินที่ใช้บังคับอยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ใช้บังคับ ให้คงใช้บังคับได้ต่อไปเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้ จนกว่าจะมีพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการจัดระเบียบราชการตามพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับแทน เมื่อพระราช

^๓โปรดดูเชิงอรรถ (๑), ข้างต้น

^๔โปรดดูเชิงอรรถ (๒), ข้างต้น

^๕มาตรา ๗๓ พระราชกฤษฎีกา และประกาศของคณะปฏิวัติเกี่ยวกับการจัดระเบียบราชการในสำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวงหรือทบวง กรม และส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่ากรมหรือมีฐานะเป็นกรมที่ได้ตราหรือประกาศโดยอาศัยอำนาจกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินที่ใช้บังคับอยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้คงใช้บังคับได้ต่อไปเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้ จนกว่าจะมีพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการจัดระเบียบราชการตามพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับแทน

กฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมตำรวจกระทรวงมหาดไทย พ.ศ. ๒๕๐๘ เป็นพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรม ซึ่งไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และขณะนี้ยังมีได้มีพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการแบ่งส่วนราชการกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ใช้บังคับ พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวจึงยังคงใช้บังคับได้ต่อไป จนกว่าจะมีพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการแบ่งส่วนราชการกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ใช้บังคับ ทั้งนี้ ตามนัยมาตรา ๗๓

ปัญหาข้อที่ ๒ ที่หารือว่า ถ้าพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. ๒๕๐๘ ได้ถูกยกเลิกหรือไม่มีผลใช้บังคับแล้ว ในระหว่างที่ร่างพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. ตามมาตรา ๘^๖ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ยังไม่มีผลใช้บังคับ กระทรวงมหาดไทยจะออกประกาศเพื่อตั้งสถานีตำรวจภูธรตำบลได้หรือไม่ นั้น กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕ เห็นว่า เนื่องจากได้วินิจฉัยไว้ในปัญหาข้อที่ ๑ แล้วว่า พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. ๒๕๐๘ ยังคงใช้บังคับได้ ดังนั้น กระทรวงมหาดไทยจึงอาศัยอำนาจตามมาตรา ๔^๗ และมาตรา ๖^๘ แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวออกประกาศกระทรวงมหาดไทย ตั้งสถานีตำรวจภูธรตำบลได้

(ลงชื่อ) อักษราทร จุฬารัตน

(นายอักษราทร จุฬารัตน)

รองเลขาธิการ ๖

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

^๖โปรดดูเชิงอรรถ (๑), ข้างต้น

^๗มาตรา ๔ ให้แบ่งส่วนราชการกรมตำรวจ ดังนี้

๑ล๖

๑ล๖

ราชการบริหารส่วนภูมิภาค

๑. ตำรวจภูธร แบ่งเป็น

(๑) ตำรวจภูธรจังหวัด

(๒) ตำรวจภูธรอำเภอ

(๓) ตำรวจภูธรกิ่งอำเภอ

(๔) ตำรวจภูธรตำบล

^๘มาตรา ๖ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นผู้กำหนดหน่วยงานและเขตอำนาจการรับผิดชอบหรือเขตพื้นที่การปกครองของหน่วยราชการตามความในมาตรา ๔ โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ธันวาคม ๒๕๓๖