

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง อำนาจของนายกรัฐมนตรีในการออกกฎกระทรวงและอำนาจของผู้บัญชาการ
ตำรวจแห่งชาติในการวางระเบียบเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญา

สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้มีหนังสือ ที่ ตช ๐๐๑๑.๒๒/๐๐๓๖๐ ลงวันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๕๒ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตอบข้อหารือของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ (เรื่องเสร็จที่ ๑๘๓/๒๕๕๕) ว่า พระราชกฤษฎีกาโอนกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย ไปจัดตั้งเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๑ ไม่มีผลกระทบถึงข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยระเบียบการดำเนินคดีอาญา พ.ศ. ๒๕๒๓ ที่เป็นการกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาของเจ้าพนักงานตำรวจ เนื่องจากมาตรา ๑๖ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้รองรับหลักการในเรื่องนี้ไว้ ข้อบังคับจึงยังคงมีผลบังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน แต่ต่อมาได้มีพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ เป็นต้นไป และมาตรา ๑๑ (๔) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว กำหนดให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่วางระเบียบหรือทำคำสั่งเฉพาะเรื่องเกี่ยวกับการสอบสวน ประกอบกับพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๔ ได้กำหนดให้ประธานศาลฎีกามีอำนาจออกข้อบังคับ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม มีอำนาจออกกฎกระทรวงในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของตนได้ อีกทั้ง สำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นส่วนราชการบริหารส่วนกลางโดยมีที่ตั้งทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคตามนัยมาตรา ๔ มาตรา ๗ และมาตรา ๓๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๖ ประกอบกับ มาตรา ๔๖ แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ จึงขอหารือว่า

๑. หากนายกรัฐมนตรีจะใช้อำนาจออกกฎกระทรวง หรือผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติจะวางระเบียบเกี่ยวกับการสอบสวนในส่วนของการตำรวจโดยเฉพาะ เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานสอบสวนเป็นไปโดยเรียบร้อยและอยู่ในแนวทางเดียวกันทั่วราชอาณาจักร เช่น พนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ หรืออำนาจในการมีความเห็นทางคดี เป็นต้น จะสามารถทำได้หรือไม่

๒. ถ้าหากสามารถทำได้ ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยระเบียบการดำเนินคดีอาญา พ.ศ. ๒๕๒๓ หรือหนังสือสั่งการของกระทรวงมหาดไทยต่าง ๆ ซึ่งไม่สอดคล้องกับ

กฎกระทรวงที่ออกตามพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๘ หรือระเบียบที่ออกตามมาตรา ๑๑ (๔) แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ จะมีผลใช้ได้ต่อไปหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหารือของสำนักงานตำรวจแห่งชาติโดยมีผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (สำนักงานปลัดกระทรวง) และผู้แทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นในแต่ละประเด็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง การที่นายกรัฐมนตรีจะสามารถออกกฎกระทรวงเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานสอบสวนให้เป็นไปโดยเรียบร้อยและอยู่ในแนวทางเดียวกันทั่วราชอาณาจักร ได้หรือไม่ นั้น เห็นว่า พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พุทธศักราช ๒๔๗๗ ได้ตราขึ้นตั้งแต่วันที่ ๕ มิถุนายน พุทธศักราช ๒๔๗๗ ซึ่งหลักเกณฑ์ในการออกกฎกระทรวงที่มีอยู่ในกฎหมายฉบับต่างๆ ที่ตราขึ้นในสมัยนั้นจะกำหนดให้อำนาจรัฐมนตรีในการออกกฎกระทรวงไว้อย่างกว้างในมาตรารักษาการ โดยในมาตรา ๕^๑ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฯ ก็ได้บัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่าวางระเบียบการงานตามหน้าที่ให้การดำเนินคดีอาญาเป็นไปโดยเรียบร้อยได้โดยที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามีได้มีบทบัญญัติใดที่กำหนดให้มีการออกกฎกระทรวงไว้เป็นการเฉพาะ ซึ่งต่อมารัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยก็ได้ออกกฎกระทรวงมหาดไทยตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พุทธศักราช ๒๔๗๗ เพื่าวางระเบียบเกี่ยวกับการสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาขึ้นและยังมีผลใช้บังคับจนถึงปัจจุบัน

ต่อมาหลักเกณฑ์ในการออกกฎกระทรวงได้เปลี่ยนแปลงไป โดยในพระราชบัญญัติจะกำหนดกรอบที่ฝ่ายบริหารออกกฎกระทรวงไว้อย่างชัดเจนว่าจะให้ฝ่ายบริหารออกกฎกระทรวงได้ในเรื่องใดบ้าง ซึ่งในการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นต้นมา ก็ได้เพิ่มบทบัญญัติที่กำหนดให้มีการออกกฎกระทรวงไว้ในประมวลกฎหมายอย่างชัดเจน แต่การกำหนดให้ออกกฎกระทรวงในเรื่องต่างๆ นั้น ก็เป็นการกำหนดให้ออกกฎกระทรวงเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเฉพาะที่เกี่ยวกับบทบัญญัติที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมเท่านั้น ประกอบกับมาตรา ๕^๒ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พุทธศักราช ๒๔๗๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๘ ได้ระบุไว้ว่าให้ผู้มีอำนาจออก

^๑มาตรา ๕ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็น
ผู้รักษาการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ และเพื่อการนั้นให้มีอำนาจออกกฎกระทรวง
วางระเบียบการงานตามหน้าที่ เพื่อให้การดำเนินคดีอาญาเป็นไปโดยเรียบร้อย

^๒มาตรา ๕ ให้ประธานศาลฎีกา นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และ
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวง “เพื่อวางระเบียบการงานตามหน้าที่ให้การดำเนินคดีอาญาเป็นไปโดยเรียบร้อย
ทั้งนี้ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของตน” ดังนั้น บทบัญญัติอื่นใดในประมวลกฎหมายวิธี
พิจารณาความอาญาในส่วนที่ยังมิได้กำหนดให้มีการออกกฎกระทรวงไว้ รัฐมนตรีรักษาการจึงมี
อำนาจตามมาตรา ๕^๓ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฯ ออก
กฎกระทรวงเพื่อวางระเบียบการงานตามหน้าที่ให้การดำเนินคดีอาญาเป็นไปโดยเรียบร้อยเฉพาะ
ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของตนได้ แต่กฎกระทรวงที่กำหนดขึ้นนี้ต้องมีเนื้อหาเป็นการ
วางระเบียบปฏิบัติของเจ้าหน้าที่เพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยในการปฏิบัติงานโดยมิได้มีผล
เป็นการจำกัดสิทธิหรือสร้างภาระหน้าที่ให้แก่บุคคลภายนอก อันแตกต่างจากกฎกระทรวง ซึ่งมี
มาตราเฉพาะให้อำนาจที่สามารถกำหนดเนื้อหาที่อาจกระทบต่อสิทธิหรือสร้างภาระหน้าที่ให้แก่
ประชาชนซึ่งเป็นบุคคลภายนอกได้ตามกรอบหรือเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในมาตรานั้น ๆ

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) จึงเห็นว่า นายกรัฐมนตรีสามารถอาศัย
มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฯ ออกกฎกระทรวง
เพื่อวางระเบียบการงานตามหน้าที่ให้การดำเนินคดีอาญาเป็นไปโดยเรียบร้อยเฉพาะในส่วนที่
เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของตนได้

สำหรับอำนาจของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติในการวางระเบียบนั้น เมื่อมาตรา
๑๑ (๔)^๔ แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติฯ ได้บัญญัติให้อำนาจในการวางระเบียบหรือทำ
คำสั่งเฉพาะเรื่องให้ข้าราชการตำรวจหรือพนักงานสอบสวนปฏิบัติการเกี่ยวกับการใช้อำนาจหรือ
การปฏิบัติหน้าที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาหรือกฎหมายอื่นไว้อย่างชัดเจน ผู้
บัญชาการตำรวจแห่งชาติจึงสามารถวางระเบียบในเรื่องดังกล่าวได้ ทั้งนี้ ในกรณีที่นายกรัฐมนตรี
มิได้ใช้อำนาจตามมาตรา ๕^๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฯ
เพื่อออกกฎกระทรวงในเรื่องนี้ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติก็สามารถอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๑
(๔)^๖ แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติฯ เพื่อวางระเบียบหรือทำคำสั่งในเรื่องดังกล่าวได้ ส่วน
กรณีที่นายกรัฐมนตรีออกกฎกระทรวงเพื่อวางกรอบการปฏิบัติหน้าที่ไว้แล้ว การที่ผู้บัญชาการ

ให้ประธานศาลฎีกามีอำนาจออกข้อบังคับ และนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวง
มหาดไทย และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมมีอำนาจออกกฎกระทรวง เพื่อวางระเบียบการงานตามหน้าที่
ให้การดำเนินคดีอาญาเป็นไปโดยเรียบร้อย ทั้งนี้ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของตน

ข้อบังคับหรือกฎกระทรวงนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

^๓โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

^๔มาตรา ๑๑ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ มีผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเป็นหัวหน้าส่วนราชการ
มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

๑.ล๑

๑.ล๑

(๔) วางระเบียบหรือทำคำสั่งเฉพาะเรื่องไว้ให้ข้าราชการตำรวจหรือพนักงานสอบสวน
ปฏิบัติการเกี่ยวกับการใช้อำนาจหรือการปฏิบัติหน้าที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาหรือ
กฎหมายอื่น

^๕โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

^๖โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔, ข้างต้น

ตำรวจแห่งชาติจะวางระเบียบเพื่อกำหนดรายละเอียดในเรื่องเดียวกันนี้ก็ต้องอยู่ภายในกรอบตามที่กำหนดในกฎกระทรวงที่นายกรัฐมนตรีได้ออกไว้ด้วย

ประเด็นที่สอง เห็นว่า เมื่อได้ให้ความเห็นในประเด็นที่หนึ่งแล้วว่า นายกรัฐมนตรีมีอำนาจออกกฎกระทรวงหรือผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติมีอำนาจวางระเบียบเกี่ยวกับการสอบสวนในส่วนของการตรวจโดยเฉพาะได้ ดังนั้น กรณีที่มีเนื้อหาใดในข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยและหนังสือสั่งการของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงหรือระเบียบที่จะออกขึ้นใหม่ เนื้อหานั้นก็ย่อมสิ้นผลใช้บังคับลงตามหลักกฎหมายใหม่ยกเลิกกฎหมายเก่า แต่เนื้อหาส่วนใดที่ไม่ขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวง ระเบียบ หรือคำสั่งที่จะออกใหม่ย่อมยังคงใช้บังคับได้ต่อไป

อนึ่ง เนื่องจากข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยระเบียบการดำเนินคดีอาญา พ.ศ. ๒๕๒๓ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มีเนื้อหาส่วนหนึ่งเป็นการกำหนดระเบียบแบบแผนการปฏิบัติราชการร่วมกันระหว่างพนักงานฝ่ายปกครองและพนักงานสอบสวน ดังนั้น ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีหรือผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติจะออกกฎกระทรวงหรือวางระเบียบใดเกี่ยวกับการสอบสวนในส่วนของการตรวจที่อาจมีผลกระทบต่อการปฏิบัติราชการของพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครอง สมควรที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติจะได้หารือร่วมกับกระทรวงมหาดไทยเพื่อให้การปฏิบัติราชการของแต่ละส่วนราชการที่ต้องรับผิดชอบงานในหน้าที่ของตนสามารถดำเนินการไปได้โดยสอดคล้องกัน

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓