

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง ขอรื้อแนวทางปฏิบัติการแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่

กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ ยธ ๐๔๐๕/๐๔๙๓ ลงวันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๕๗ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพได้จัดให้มีการประชุมพิจารณาเรื่อง การคุ้มครองพยาน เมื่อวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ โดยมีผู้แทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จำนวน ๑๑ หน่วยงาน เข้าร่วมประชุม ปรากฏว่าที่ประชุมมีความเห็นที่แตกต่างกันในประเด็นเกี่ยวกับการแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. ๒๕๕๖ ที่บัญญัติว่า “ให้นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และเพื่อการนี้ให้มีอำนาจออกกฎกระทรวง วางระเบียบการงานตามหน้าที่ กับให้มีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ ในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของแต่ละกระทรวง

กฎกระทรวงและระเบียบนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้” ในการนี้ที่ประชุมได้มีความเห็นในประเด็นปัญหาดังกล่าวอย่างกว้างขวางว่าจะต้องดำเนินการในรูปแบบใด ซึ่งผู้แทนบางหน่วยงานมีความเห็นว่าควรแต่งตั้งโดยใช้กฎกระทรวง บางหน่วยงานเห็นว่าควรแต่งตั้งโดยคำสั่ง และมีผู้เข้าประชุมบางท่านเสนอว่าอาจใช้ประกาศแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งสรุปได้ดังนี้

๑. ผู้แทนกรมการปกครองเห็นว่า มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. ๒๕๕๖ ได้ให้นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และเพื่อการนี้ให้มีอำนาจออกกฎกระทรวง วางระเบียบการงานตามหน้าที่ กับให้มีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ ทั้งนี้ ในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของแต่ละกระทรวง ประเด็นสำคัญของมาตรานี้ได้ให้อำนาจรัฐมนตรีเจ้ากระทรวงในการแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ ๒ แนวทาง คือ การจัดทำเป็นกฎกระทรวงและระเบียบกระทรวง ดังนั้น ต้องพิจารณาว่าการแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ควรทำในรูปแบบใด กระทรวงมหาดไทยพิจารณาเห็นว่าในการแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ควรทำใน ๒ ลักษณะ คือประกาศกระทรวงกับกฎกระทรวง และไม่นำจัดทำเป็นระเบียบกระทรวงซึ่งจะเกี่ยวกับแนวทางการปฏิบัติงาน แต่พระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. ๒๕๕๖ ได้กำหนดให้ออกเป็นกฎกระทรวงและระเบียบกระทรวงเท่านั้น ไม่มีประกาศกระทรวง ดังนั้น กระทรวงมหาดไทยจึงได้ร่างกฎกระทรวงแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ไว้

๒. ผู้แทนกระทรวงกลาโหม เห็นว่า มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. ๒๕๔๖ กล่าวถึงกฎกระทรวง ระเบียบและการแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่กรมพระธรรมนูญ กระทรวงกลาโหม ก็ได้มีการประชุมพิจารณาเกี่ยวกับมาตรานี้กับกองกฤษฎีกา ทหารและการต่างประเทศ ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบเรื่องนี้โดยตรงและมีความเห็นสอดคล้องต้องกันว่าการที่จะออกเป็นกฎกระทรวง ประกาศกระทรวงหรือระเบียบกระทรวงแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ได้หรือไม่ ต้องดูเนื้อในตั้งแต่หมวด ๑ หรือมาตรา ๖ เป็นต้นไป ถ้ามาตราไหนได้ให้อำนาจออกเป็นกฎกระทรวง หน่วยงานนั้นก็ออกกฎกระทรวงได้ ถ้าเนื้อในให้ออกเป็นระเบียบกระทรวงได้ หน่วยงานนั้นก็ออกระเบียบกระทรวงได้ เช่น มาตรา ๙ วรรค ๒ ให้กระทรวงยุติธรรมออก ระเบียบ กระทรวงยุติธรรมก็ต้องออกระเบียบกระทรวง แต่สำหรับกระทรวงกลาโหมไม่มีเนื้อในตรงไหนให้ออกกฎกระทรวง กระทรวงกลาโหมจึงมีการออกระเบียบอย่างเดียวกับคำสั่งแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. ๒๕๔๖ โดยระบุชื่อตัวชื่อสกุล

๓. ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด (ปปส.) เห็นว่า ควรทำเป็นคำสั่งเพราะง่ายต่อการเพิกถอน หากพนักงานเจ้าหน้าที่คนไหนมีพฤติการณ์ไม่เหมาะสมก็เปลี่ยนได้ ถ้าเป็นกฎกระทรวงจะยุ่งยาก เพราะต้องเข้าคณะรัฐมนตรี ปัจจุบันการแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ของ ปปส. ก็ทำเป็นคำสั่งของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด โดยมีเลขาธิการ ปปส. เป็นผู้ลงนามในคำสั่ง แต่ต้องผ่านการพิจารณาเห็นชอบของคณะกรรมการ ปปส. ที่มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน

๔. ผู้แทนกรมราชทัณฑ์ เห็นว่า เมื่อพิจารณาเนื้อหาในมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. ๒๕๔๖ แล้ว การแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ ไม่น่าจะต้องออกเป็นกฎกระทรวงหรือระเบียบ แต่ควรจัดทำเป็นคำสั่งก็เพียงพอ เพราะเป็นเรื่องการแต่งตั้งบุคคลเข้าไปปฏิบัติงาน ซึ่งเป็นการบริหารงาน

๕. ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด เห็นว่า การแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่น่าจะออกเป็นคำสั่ง เพราะไม่ต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษา โดยสำนักงานอัยการสูงสุดก็จะออกเป็นคำสั่งแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ระบุชื่อตัวชื่อสกุล

เนื่องจากประเด็นการแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. ๒๕๔๖ ผู้แทนของแต่ละหน่วยงานมีความเห็นแตกต่างกันและไม่สามารถหาข้อยุติได้ ประธานที่ประชุมจึงได้เสนอแนวทางแก้ไขปัญหาการแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ว่า กระทรวงยุติธรรมจะได้มีหนังสือหารือกับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อหาข้อสรุปในประเด็นนี้และจะได้แจ้งเวียนให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทราบต่อไป

กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพจึงขอหารือแนวทางปฏิบัติในการดำเนินการแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. ๒๕๔๖ ว่าควรจะเป็นรูปแบบใดจึงจะเหมาะสม ถูกต้อง และไม่ขัดกับพระราชบัญญัติดังกล่าว

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๑) ได้พิจารณาข้อหารือของกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ โดยรับฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงยุติธรรม (กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กรมสอบสวนคดีพิเศษ และกรมราชทัณฑ์) ผู้แทนกระทรวงกลาโหม (กรมพระธรรมนูญ) ผู้แทนกระทรวงการคลัง (สำนักงานปลัดกระทรวง และกรมศุลกากร) ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมการปกครอง) ผู้แทนสำนักงานศาลยุติธรรม ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด ผู้แทนสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน และผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติแล้ว เห็นว่ามาตรา ๕<sup>๑</sup> แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. ๒๕๔๖ กำหนดให้รัฐมนตรีผู้รักษาการมีอำนาจสองประการ ประการแรกได้แก่อำนาจในการออกกฎกระทรวง วางระเบียบการงานตามหน้าที่ ประการที่สองได้แก่อำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. ๒๕๔๖ ซึ่งกฎหมายมิได้กำหนดให้ต้องออกเป็นกฎกระทรวงหรือวางเป็นระเบียบ ดังนั้น การแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่จึงไม่จำเป็นต้องออกเป็นกฎกระทรวงหรือวางเป็นระเบียบแต่อย่างใด รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ย่อมสามารถทำเป็นคำสั่งหรือประกาศได้ตามความเหมาะสม เช่นเดียวกับการแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติคำตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. ๒๕๔๔<sup>๒</sup> พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒<sup>๓</sup> และพระราชบัญญัติวิศกร พ.ศ. ๒๕๔๒<sup>๔</sup>

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

---

<sup>๑</sup> มาตรา ๕ ให้นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และเพื่อการนั้นให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงวางระเบียบการงานตามหน้าที่ กับให้มีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ ในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของแต่ละกระทรวง

กฎกระทรวงและระเบียบนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

<sup>๒</sup> ประกาศกระทรวงยุติธรรม เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติคำตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. ๒๕๔๔

<sup>๓</sup> คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ ๔/๒๕๔๓ เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒

<sup>๔</sup> คำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๒๔๐/๒๕๔๗ เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติวิศกร พ.ศ. ๒๕๔๒

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา  
มีนาคม ๒๕๕๘