

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การมอบอำนาจของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติในการวินิจฉัยอุทธรณ์
ตามมาตรา ๑๖๑ แห่งพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒

สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ตช ๐๐๓๑.๓๑/๐๑๐๔๒ ลงวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ ความว่า ในการประชุมคณะกรรมการครั้งที่ ๑/๒๕๕๒ ตามคำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่ ๔๗๔/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๑๑ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้พิจารณาและตั้งประเด็นปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องการมอบอำนาจตามมาตรา ๑๖๑ แห่งพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งกำหนดให้ผู้บัญชาการตำรวจนครบาล ผู้บัญชาการตำรวจภูธร ผู้บังคับการตำรวจจราจร ผู้บังคับการตำรวจทางหลวง หรือผู้ซึ่งได้รับมอบอำนาจจากผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวมีอำนาจสั่งยึดใบอนุญาตขับขี่ ถ้าหากผู้ขับขี่ได้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติจราจรทางบกฯ มีกำหนดครั้งละไม่เกินหกสิบวัน และให้สิทธิผู้ขับขี่ที่ถูกสั่งยึดหรือถูกพักใช้ใบอนุญาตขับขี่ที่มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งโดยตรงต่ออธิบดีภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ถูกลงสั่งยึดหรือสั่งพักใช้ใบอนุญาตขับขี่ โดยให้อธิบดีต้องวินิจฉัยอุทธรณ์ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำอุทธรณ์และคำวินิจฉัยของอธิบดีให้เป็นที่สุด เนื่องจากขณะนี้กฎหมายอยู่มาหลายปี การจะให้อธิบดีทำการพิจารณาอุทธรณ์จะต้องใช้อำนาจกระทำการด้วยตนเองทุกกรณีไปอาจทำให้การบริการสาธารณะล่าช้าขาดความต่อเนื่องหรือหยุดชะงักลงได้ ดังนั้น ถ้าหากอธิบดีมอบอำนาจให้ผู้บัญชาการตำรวจนครบาลเป็นผู้วินิจฉัยอุทธรณ์แทนอธิบดีก็จะทำให้การบริการสาธารณะมีความคล่องตัว รวดเร็วและต่อเนื่องในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ และเป็นการกระจายอำนาจ ซึ่งเป็นประโยชน์ในการบริหารงานราชการอย่างยิ่ง ดังนั้น เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการปฏิบัติและไม่เกิดความเสียหายต่อทางราชการ จึงขอหารือในประเด็นปัญหาข้อกฎหมาย ดังนี้

๑. ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติจะมอบอำนาจให้ผู้บัญชาการตำรวจนครบาล ผู้บังคับการตำรวจภูธร ซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติตามมาตรา ๑๖๑ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ เป็นผู้วินิจฉัยอุทธรณ์แทนผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติตามมาตรา ๑๖๑ วรรคสี่ วรรคห้า และวรรคหก แห่งพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ โดยการมอบอำนาจนั้นจะอาศัยอำนาจตามมาตรา ๗๔ แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ ได้หรือไม่

อนึ่ง กองบัญชาการตำรวจนครบาลได้มีคำสั่ง ที่ ๕๐๕/๒๕๓๖ ลงวันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๓๖ เรื่อง การมอบอำนาจสั่งยึดใบอนุญาตขับขี่ของเจ้าพนักงานจราจร ไว้แล้ว

๒. ปัจจุบันคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติได้ออกระเบียบ ก.ต.ช. ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติราชการของผู้บัญชาการ ในฐานะเป็นอธิบดีหรือแทนผู้บัญชาการตำรวจ

แห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๔ วรรคสอง และมาตรา ๑๘ (๑) แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ แล้ว ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๑ เป็นต้นไป และตามข้อ ๖ ของระเบียบดังกล่าว กำหนดให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติมีอำนาจออกแนวทางปฏิบัติ รวมทั้งวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติให้เป็นไปตามระเบียบ ผู้บัญชาการแต่ละกองบัญชาการจึงมีอำนาจปฏิบัติราชการในฐานะเป็นอธิบดีหรือแทนผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติในส่วนที่เกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของแต่ละกองบัญชาการได้เอง ดังนั้น ผู้บัญชาการตำรวจนครบาล ผู้บัญชาการตำรวจสอบสวนกลาง และผู้บัญชาการตำรวจภูธร จะสามารถเป็นผู้วินิจฉัยอุทธรณ์แทนผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติตามมาตรา ๑๖๑ วรรคสี่ วรรคห้า และวรรคหก แห่งพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ ได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) ได้พิจารณาข้อหารือของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ โดยได้รับฟังข้อเท็จจริงจากผู้แทนสำนักงานกฤษฎีกา (สำนักงาน ก.พ.ร.) และผู้แทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติแล้ว มีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติจะมอบอำนาจให้ผู้บัญชาการตำรวจนครบาล ผู้บังคับการตำรวจภูธร ผู้บังคับการตำรวจจราจร ผู้บังคับการตำรวจทางหลวง เป็นผู้วินิจฉัยอุทธรณ์แทนผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติตามมาตรา ๑๖๑ วรรคสี่ วรรคห้า และวรรคหก แห่งพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ โดยการมอบอำนาจนั้นจะอาศัยอำนาจตามมาตรา ๗๔ แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ ได้หรือไม่ นั้น เห็นว่า มาตรา ๑๖๑^๑ แห่งพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งได้กำหนดให้ผู้บัญชาการตำรวจนครบาล ผู้บัญชาการตำรวจภูธร ผู้บังคับการตำรวจจราจร ผู้บังคับการตำรวจทางหลวง หรือผู้ซึ่งได้รับมอบอำนาจจากผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว มีอำนาจสั่งยึดใบอนุญาตขับขี่ของผู้ขับขี่ที่มีกำหนดครั้งละไม่เกินหกสิบวัน และในการยึดใบอนุญาตขับขี่ดังกล่าว ได้เปิดโอกาสให้ผู้ขับขี่ซึ่งถูกสั่งยึดใบอนุญาต

^๑ มาตรา ๑๖๑ ในกรณีที่ผู้ขับขี่ผู้ใดได้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ให้ผู้บัญชาการตำรวจนครบาล ผู้บัญชาการตำรวจภูธร ผู้บังคับการตำรวจจราจร ผู้บังคับการตำรวจทางหลวง หรือผู้ซึ่งได้รับมอบอำนาจจากผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว มีอำนาจสั่งยึดใบอนุญาตขับขี่ของผู้ขับขี่ที่มีกำหนดครั้งละไม่เกินหกสิบวัน

ผู้สั่งยึดใบอนุญาตขับขี่ตามวรรคหนึ่งอาจบันทึกการยึดและคะแนนไว้ด้านหลังใบอนุญาตขับขี่ที่ถูกยึด และดำเนินการอบรม ทดสอบผู้ขับขี่ที่กระทำผิดซ้ำตั้งแต่สองครั้งภายในหนึ่งปี รวมทั้งสั่งพักใช้ใบอนุญาตขับขี่ที่เสียคะแนนมากของผู้ขับขี่นั้นที่มีกำหนดครั้งละไม่เกินเก้าสิบวัน

การดำเนินการบันทึกคะแนน อบรม ทดสอบผู้ขับขี่ที่กระทำผิด และการพักใช้ใบอนุญาตขับขี่ ให้เป็นไปตามที่อธิบดีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ผู้ขับขี่ซึ่งถูกสั่งยึดใบอนุญาตขับขี่ตามวรรคหนึ่ง หรือถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตขับขี่ตามวรรคสอง มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งต่ออธิบดีภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ถูกลงคำสั่งยึดหรือสั่งพักใช้ใบอนุญาตขับขี่

ให้อธิบดีวินิจฉัยอุทธรณ์ตามวรรคสี่ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำอุทธรณ์ ถ้าไม่ได้วินิจฉัยชี้ขาดภายในเวลาดังกล่าว ให้ถือว่าอธิบดีวินิจฉัยไม่ให้อัดใบอนุญาตขับขี่ หรือไม่พักใช้ใบอนุญาตขับขี่ตามคำอุทธรณ์ของผู้ขับขี่

คำวินิจฉัยของอธิบดีให้เป็นที่สุด

ข้อนี้ หรือถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตข้อนี้ มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งต่ออธิบดีภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ถูกละเมิดหรือสั่งพักใช้ใบอนุญาตข้อนี้ และให้อธิบดีวินิจฉัยอุทธรณ์ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับการอุทธรณ์ ถ้าไม่ได้วินิจฉัยชี้ขาดภายในเวลาดังกล่าว ให้ถือว่าอธิบดีวินิจฉัยไม่ให้ใช้ใบอนุญาตข้อนี้ หรือไม่พักใช้ใบอนุญาตข้อนี้ตามคำอุทธรณ์ของผู้ข้อนี้ โดยให้ถือว่าคำวินิจฉัยของอธิบดีเป็นที่สุดแล้ว จะเห็นได้ว่า บทบัญญัติตามมาตรา ๑๖๑ ดังกล่าว ได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เฉพาะกรณีเดียว กล่าวคือ การให้ผู้บัญชาการตำรวจนครบาล ผู้บัญชาการตำรวจภูธร ผู้บังคับการตำรวจจราจร ผู้บังคับการตำรวจทางหลวง สามารถมอบอำนาจในการสั่งยึดใบอนุญาตข้อนี้แทนได้ สำหรับกรณีการวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งยึดใบอนุญาตข้อนี้ กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจวินิจฉัยของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเท่านั้น โดยไม่ได้กำหนดให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติสามารถมอบอำนาจให้บุคคลอื่นทำแทนได้เช่นเดียวกับกรณีการสั่งยึดใบอนุญาตข้อนี้ ดังนั้น ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติจึงไม่สามารถมอบอำนาจการวินิจฉัยอุทธรณ์ได้ ทั้งนี้ เนื่องจากกระบวนการในการอุทธรณ์ถูกกำหนดขึ้นเพื่อประโยชน์ในการกลั่นกรองการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในกรณีที่ประชาชนร้องขอความเป็นธรรมอีกชั้นหนึ่ง^๒ และการวินิจฉัยข้อพิพาทนี้เป็นที่ยุติในขั้นที่สุด ซึ่งต้องกระทำโดยบุคคลที่กฎหมายกำหนดให้เป็นผู้ใช้อำนาจนั้น จึงมิใช่เป็นเรื่องการปฏิบัติราชการโดยทั่วไปที่จะมอบอำนาจให้ผู้อื่นปฏิบัติราชการแทน แต่เป็นอำนาจเฉพาะตัวของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ดังนั้น ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติจึงไม่อาจมอบอำนาจโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๗๔^๓ แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ ได้

สำหรับในประเด็นที่สอง นั้น แม้ว่าคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติจะได้ออกระเบียบ ก.ต.ช. ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติราชการของผู้บัญชาการในฐานะเป็นอธิบดีหรือแทนผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๑ ไว้แล้ว แต่ระเบียบดังกล่าวเป็นเพียงการมอบหมาย

^๒ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การมอบอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขและอธิบดีกรมอนามัย ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๑/๐๒๗๙ ลงวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๕๐ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (เรื่องเสร็จที่ ๑๒๙/๒๕๕๐)

^๓ มาตรา ๗๔ เพื่อประโยชน์ในการบริหารราชการในสำนักงานตำรวจแห่งชาติอำนาจในการสั่งการอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการ หรือการดำเนินการอื่นใดที่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติหรือหัวหน้าส่วนราชการหรือหัวหน้าหน่วยงานจะพึงปฏิบัติ หรือดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง หรือมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ถ้ากฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง หรือมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้น มิได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น หรือมิได้ห้ามเรื่องการมอบอำนาจไว้ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติหรือหัวหน้าส่วนราชการหรือหัวหน้าหน่วยงานอาจมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งรองหรือผู้ช่วยหรือผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการหรือหัวหน้าหน่วยงานถัดลงไปตามลำดับหรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่าหรือข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตรในส่วนราชการหรือในหน่วยงานนั้นปฏิบัติราชการแทนได้

การมอบอำนาจตามวรรคหนึ่งให้ทำเป็นหนังสือ และให้ผู้มอบอำนาจมีหน้าที่แนะนำ กำกับ และติดตามการปฏิบัติราชการของผู้รับมอบอำนาจ และในกรณีที่เห็นว่าผู้รับมอบอำนาจปฏิบัติราชการในเรื่องใดโดยไม่สมควร ให้มีอำนาจแก้ไขการปฏิบัติราชการของผู้รับมอบอำนาจนั้นได้

เมื่อมีการมอบอำนาจแล้ว ผู้รับมอบอำนาจมีหน้าที่ต้องรับมอบอำนาจนั้น และจะมอบอำนาจนั้นให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นต่อไปไม่ได้ เว้นแต่จะได้รับความเห็นชอบจากผู้มอบอำนาจไว้เป็นกรณีๆ ไป

ให้ปฏิบัติราชการทั่วไปตามความรับผิดชอบของแต่ละกองบัญชาการ ซึ่งไม่อาจนำมาใช้กับอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามมาตรา ๑๖๑ วรรคสี่ วรรคห้า และวรรคหก แห่งพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ เพราะเป็นอำนาจเฉพาะตัวตามกฎหมายของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติที่ไม่อาจมอบอำนาจให้ผู้อื่นได้ ทั้งนี้ เป็นไปตามที่ได้วินิจฉัยไว้แล้วในประเด็นที่หนึ่ง

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มิถุนายน ๒๕๕๒