

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การมอบอำนาจของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติในการปฏิบัติหน้าที่
นายทะเบียนตามพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. ๒๕๖๒

สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้มีหนังสือ ที่ ดช ๐๐๑๑.๒๕/๙๗๙ ลงวันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๖๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า ด้วยพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๓ บัญญัติให้นายทะเบียนหมายความว่า หัวหน้าหน่วยงานของรัฐซึ่งดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท และมาตรา ๙ บัญญัติให้บุคคลที่ประสงค์ขึ้นทะเบียนเป็นผู้ไกล่เกลี่ยให้ยื่นคำขอต่อนายทะเบียน และให้นายทะเบียนมีอำนาจในการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับการยื่นคำขอขึ้นทะเบียนผู้ไกล่เกลี่ย อีกทั้งมาตรา ๔๘ บัญญัติให้บุคคลที่ประสงค์จะขึ้นทะเบียนเป็นผู้ไกล่เกลี่ย ยื่นคำขอต่อผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติในฐานะนายทะเบียน โดยให้นำความในมาตรา ๙ มาใช้บังคับโดยอนุโลม ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติจึงได้ออกประกาศสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการยื่นคำขอขึ้นทะเบียนผู้ไกล่เกลี่ย พ.ศ. ๒๕๖๒ ลงวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๖๒ โดยข้อ ๒ ได้กำหนดบทนิยามคำว่า “นายทะเบียน” หมายความว่า ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ โดยไม่มีคำว่าหรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย ต่อมาเมื่อวันที่ ๒๘ เมษายน พ.ศ. ๒๕๖๓ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติได้อาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๑ (๔) มาตรา ๑๒ และมาตรา ๗๔ แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ มีคำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่ ๒๔๐/๒๕๖๓ เรื่อง การมอบอำนาจให้สั่งและปฏิบัติราชการแทนผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติในฐานะนายทะเบียนตามพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. ๒๕๖๒ มอบอำนาจให้ผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเป็นผู้สั่งและปฏิบัติราชการแทนในการดำเนินการในฐานะนายทะเบียนตามพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทฯ และประกาศสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการยื่นคำขอขึ้นทะเบียนผู้ไกล่เกลี่ยฯ จึงเกิดปัญหาข้อกฎหมาย ดังนี้

๑. การที่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติมอบอำนาจให้บุคคลอื่นสั่งและปฏิบัติราชการแทนโดยให้ดำเนินการในฐานะนายทะเบียนแทนผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติตามพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทฯ นั้น สามารถกระทำได้หรือไม่ เนื่องจากมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติฯ บัญญัติให้มีเจตารมณ์ว่าผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รับผิดชอบในการปฏิบัติราชการรองจากผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ตามที่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติกำหนดหรือมอบหมาย ส่วนมาตรา ๗๔ เป็นกรณีของการมอบอำนาจในการปฏิบัติราชการแทนเพื่อประโยชน์ในการบริหารราชการในสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ในขณะที่พระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทฯ เป็นกฎหมายที่มีความเกี่ยวข้องกับการกระบวนกรยุติธรรมทางอาญาและได้กำหนดหน้าที่ไว้เป็นการเฉพาะให้กับ

หัวหน้าหน่วยงานของรัฐเป็นนายทะเบียนตามกฎหมายดังกล่าว การใช้อำนาจทางบริหารในการมอบหมายหรือมอบอำนาจให้บุคคลซึ่งไม่ใช่หัวหน้าหน่วยงานทำหน้าที่นายทะเบียนนั้น เป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการไต่ถามข้อพิพาทฯ หรือไม่

๒. หากพระราชบัญญัติการไต่ถามข้อพิพาทฯ ไม่ห้ามเรื่องการมอบหมายหรือมอบอำนาจ การที่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติในฐานะนายทะเบียนอาศัยอำนาจตามมาตรา ๙ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติการไต่ถามข้อพิพาทฯ ออกประกาศสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการยื่นคำขอขึ้นทะเบียนผู้ไต่ถาม พ.ศ. ๒๕๖๒ และได้กำหนดบทนิยาม “นายทะเบียน” หมายความว่า ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ โดยไม่มีคำว่าหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายไว้ และการที่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติมีคำสั่งอีกฉบับหนึ่งซึ่งอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติฯ มอบอำนาจให้บุคคลอื่นสั่งและปฏิบัติราชการแทนผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติในฐานะนายทะเบียนตามพระราชบัญญัติการไต่ถามข้อพิพาทฯ และประกาศสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการยื่นคำขอขึ้นทะเบียนผู้ไต่ถามฯ ซึ่งเป็นอนุบัญญัติตามพระราชบัญญัติการไต่ถามข้อพิพาทฯ จะกระทำได้อหรือไม่

เนื่องจากกรณีดังกล่าวสำนักงานตำรวจแห่งชาติมีความเห็นเป็นสองฝ่าย โดยฝ่ายหนึ่งเห็นว่า ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติสามารถมอบหมายหรือมอบอำนาจ โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติฯ ได้ แต่อีกฝ่ายหนึ่งเห็นว่า ไม่สามารถมอบหมายหรือมอบอำนาจได้ เนื่องจากพระราชบัญญัติการไต่ถามข้อพิพาทฯ เป็นกฎหมายเฉพาะและเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ซึ่งในส่วนของสำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นเรื่องทางอาญา จึงจำเป็นต้องตีความกฎหมายอย่างเคร่งครัดไม่สามารถใช้บทกฎหมายใกล้เคียงอย่างยิ่งเทียบเคียงได้ เนื่องจากนายทะเบียนเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการพิจารณาในฐานะหัวหน้าหน่วยงานของรัฐ อีกทั้งประกาศสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการยื่นคำขอขึ้นทะเบียนผู้ไต่ถามฯ ไม่ได้บัญญัติให้บุคคลผู้ได้รับมอบหมาย จึงไม่อาจมอบหมายให้บุคคลใดทำหน้าที่เป็นนายทะเบียนแทนผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติได้ ดังนั้น เพื่อให้การปฏิบัติราชการเป็นไปโดยรอบคอบ สำนักงานตำรวจแห่งชาติจึงขอหารือปัญหาข้อกฎหมายดังกล่าวมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๑) ได้พิจารณาข้อหารือของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ โดยมีผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงาน ก.พ.ร.) ผู้แทนกระทรวงยุติธรรม (สำนักงานปลัดกระทรวงและกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ) และผู้แทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า มีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติสามารถมอบอำนาจในการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะนายทะเบียนตามพระราชบัญญัติการไต่ถามข้อพิพาท พ.ศ. ๒๕๖๒ และประกาศสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการยื่นคำขอขึ้นทะเบียนผู้ไต่ถาม พ.ศ. ๒๕๖๒ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๗๔ แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ ได้หรือไม่ เมื่อพิจารณามาตรา ๓^๑ แห่งพระราชบัญญัติการไต่ถามข้อพิพาท พ.ศ. ๒๕๖๒ ที่กำหนดบทนิยามคำว่า “นายทะเบียน” หมายความว่า หัวหน้าหน่วยงานของรัฐ

^๑ มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“นายทะเบียน” หมายความว่า หัวหน้าหน่วยงานของรัฐซึ่งดำเนินการไต่ถามข้อพิพาท

ซึ่งดำเนินการไต่สวนข้อพิพาท ประกอบกับมาตรา ๔๘^๒ และมาตรา ๔^๓ ที่บัญญัติให้บุคคลที่ประสงค์จะขึ้นทะเบียนเป็นผู้ไต่สวนข้อพิพาททางอาญาในชั้นการสอบสวน ให้ยื่นคำขอต่อผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ปลัดกระทรวงกลาโหม ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงยุติธรรม หรืออัยการสูงสุดแล้วแต่กรณี ในฐานะนายทะเบียน และให้มีหน้าที่และอำนาจเกี่ยวกับการรับขึ้นทะเบียนผู้ไต่สวนข้อพิพาทบุคคลซึ่งมีความเหมาะสมจะขึ้นทะเบียนเป็นผู้ไต่สวน รวมทั้งการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับการยื่นคำขอขึ้นทะเบียน การออกหนังสือรับรองการขึ้นทะเบียน การต่ออายุหนังสือรับรองการขึ้นทะเบียน การออกใบแทนหนังสือรับรองการขึ้นทะเบียน การแจ้งรายการในการยื่นคำขอขึ้นทะเบียน และแบบบัตรประจำตัวผู้ไต่สวนแล้ว จะเห็นได้ว่า หน้าที่และอำนาจของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติในฐานะนายทะเบียนตามพระราชบัญญัติดังกล่าวมีลักษณะเป็นอำนาจในเชิงการบริหารจัดการด้านงานทะเบียน โดยการกำกับดูแลการขึ้นทะเบียนบุคคลซึ่งจะมาปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ไต่สวนข้อพิพาททางอาญาในชั้นการสอบสวน นายทะเบียนมิได้มีหน้าที่และอำนาจในการทำความเห็นหรือวินิจฉัยเนื้อหาแห่งข้อพิพาททางอาญาอันจะถือได้ว่าเป็นการใช้อำนาจในทางกระบวนการยุติธรรมทางอาญาซึ่งเป็นเรื่องเฉพาะตัว

เมื่อการปฏิบัติหน้าที่ของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติในฐานะนายทะเบียนตามพระราชบัญญัติการไต่สวนข้อพิพาทฯ เป็นการปฏิบัติราชการโดยทั่วไปตามที่มีกฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่และอำนาจของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติอันเป็นราชการอย่างหนึ่งที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของสำนักงานตำรวจแห่งชาติตามมาตรา ๖ (๕) และ (๗)^๔ แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ ที่บัญญัติให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติการอื่นตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของข้าราชการตำรวจหรือสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และปฏิบัติการอื่นใดเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนให้การปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่ดังกล่าวเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ประกอบกับไม่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติอื่นใดในพระราชบัญญัติการไต่สวน

^๒มาตรา ๔๘ บุคคลที่ประสงค์จะขึ้นทะเบียนเป็นผู้ไต่สวนตามความในหมวดนี้ ให้ยื่นคำขอต่อผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ปลัดกระทรวงกลาโหม ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงยุติธรรม หรืออัยการสูงสุดแล้วแต่กรณี ในฐานะนายทะเบียน และให้นำความในมาตรา ๔ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ผู้ไต่สวนตามวรรคหนึ่งต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๐

^๓มาตรา ๔ บุคคลที่ประสงค์จะขึ้นทะเบียนเป็นผู้ไต่สวน ให้ยื่นคำขอต่อนายทะเบียน

ให้นายทะเบียนมีอำนาจสรรหาบุคคลซึ่งมีความเหมาะสมที่จะขึ้นทะเบียนเป็นผู้ไต่สวนได้ด้วย แต่ต้องได้รับความยินยอมจากบุคคลนั้น

การยื่นคำขอขึ้นทะเบียน การออกหนังสือรับรองการขึ้นทะเบียน การต่ออายุหนังสือรับรองการขึ้นทะเบียน การออกใบแทนหนังสือรับรองการขึ้นทะเบียน การแจ้งรายการในการยื่นคำขอขึ้นทะเบียน และแบบบัตรประจำตัวผู้ไต่สวน ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่นายทะเบียนประกาศกำหนด

การถอดถอนผู้ไต่สวน การสิ้นสุดสภาพของผู้ไต่สวน และการเพิกถอนการเป็นผู้ไต่สวน ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมกำหนดในกฎกระทรวง

^๔มาตรา ๖ สำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นส่วนราชการ มีฐานะเป็นนิติบุคคลอยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี และมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

๑.๑๑

๑.๑๑

(๕) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของข้าราชการตำรวจหรือสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

๑.๑๑

๑.๑๑

(๗) ปฏิบัติการอื่นใดเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนให้การปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่ตาม (๑) (๒)

(๓) (๔) หรือ (๕) เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

๑.๑๑

๑.๑๑

ข้อพิพาทฯ ที่บัญญัติหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่นหรือห้ามเรื่องการมอบอำนาจไว้
 ดังนั้น เมื่อมาตรา ๗๔^๕ แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติฯ ได้วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการมอบอำนาจ
 เพื่อประโยชน์ในการบริหารราชการในสำนักงานตำรวจแห่งชาติ โดยกำหนดให้ผู้บัญชาการ
 ตำรวจแห่งชาติหรือหัวหน้าส่วนราชการหรือหัวหน้าหน่วยงานอาจมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งรอง
 หรือผู้ช่วยหรือผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการหรือหัวหน้าหน่วยงานถัดลงไปตามลำดับ
 หรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่าหรือข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตรในส่วนราชการหรือในหน่วยงานนั้น
 ปฏิบัติราชการแทนได้ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติจึงสามารถอาศัยอำนาจตามมาตรา ๗๔
 มอบอำนาจในการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะนายทะเบียนตามพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทฯ
 ให้ผู้ดำรงตำแหน่งตามที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นผู้ปฏิบัติราชการแทนได้

ส่วนกรณีที่ข้อ ๒^๖ แห่งประกาศสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ
 และเงื่อนไขการยื่นคำขอขึ้นทะเบียนผู้ไกล่เกลี่ย พ.ศ. ๒๕๖๒ ซึ่งเป็นอนุบัญญัติที่ออกตามมาตรา ๙^๗
 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทฯ กำหนดบทนิยามคำว่า “นายทะเบียน”
 หมายความว่า ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ โดยไม่มีคำว่าหรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย อันมีลักษณะทำนอง
 เดียวกับบทบัญญัติในพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทฯ ตามที่ได้ให้ความเห็นข้างต้นแล้ว
 จึงไม่จำเป็นต้องให้ความเห็นเกี่ยวกับการมอบอำนาจตามประกาศดังกล่าวอีก



(นายปรณ นิลประพันธ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เมษายน ๒๕๖๕

มาตรา ๗๔ เพื่อประโยชน์ในการบริหารราชการในสำนักงานตำรวจแห่งชาติ อำนาจในการสั่ง
 การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการ หรือการดำเนินการอื่นใด ที่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติหรือหัวหน้า
 ส่วนราชการหรือหัวหน้าหน่วยงานจะพึงปฏิบัติ หรือดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง
 หรือมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ถ้ากฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง หรือมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้น มิได้กำหนด
 เรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น หรือมิได้ห้ามเรื่องการมอบอำนาจไว้ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติหรือหัวหน้า
 ส่วนราชการหรือหัวหน้าหน่วยงานอาจมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งรองหรือผู้ช่วยหรือผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้า
 ส่วนราชการหรือหัวหน้าหน่วยงานถัดลงไปตามลำดับหรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่าหรือข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตร
 ในส่วนราชการหรือในหน่วยงานนั้นปฏิบัติราชการแทนได้

การมอบอำนาจตามวรรคหนึ่งให้ทำเป็นหนังสือ และให้ผู้มอบอำนาจมีหน้าที่แนะนำ กำกับ
 และติดตามการปฏิบัติราชการของผู้รับมอบอำนาจ และในกรณีที่เห็นว่าผู้รับมอบอำนาจปฏิบัติราชการในเรื่องใด
 โดยไม่สมควร ให้มีอำนาจแก้ไขการปฏิบัติราชการของผู้รับมอบอำนาจนั้นได้

เมื่อมีการมอบอำนาจแล้ว ผู้รับมอบอำนาจมีหน้าที่ต้องรับมอบอำนาจนั้น และจะมอบอำนาจนั้น
 ให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นต่อไปไม่ได้ เว้นแต่จะได้รับความเห็นชอบจากผู้มอบอำนาจไว้เป็นกรณี ๆ ไป

^๖ข้อ ๒ ในประกาศนี้

“นายทะเบียน” หมายความว่า ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ

ฯลฯ

ฯลฯ

^๗โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น