

บันทึก

เรื่อง การมอบอำนาจการแต่งตั้งข้าราชการตำรวจ

สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ได้มีหนังสือ ที่ ตช ๐๐๐๖.๓๓/๖๑ ลงวันที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๕๑ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า สำนักงานตำรวจแห่งชาติ มีปัญหาเกี่ยวกับการมอบอำนาจการแต่งตั้งข้าราชการตำรวจตามมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๒๑ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ ๓๘ ลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๓๔ ที่ได้กำหนดอำนาจการแต่งตั้งข้าราชการตำรวจของผู้บังคับบัญชาไว้ว่าตำแหน่งลูกแถวถึงรองผู้กำกับการตั้งแต่ (๑) ถึง (๕) ให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ (อธิบดีกรมตำรวจ) หรือผู้บังคับบัญชาซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ (อธิบดีกรมตำรวจ) เป็นผู้แต่งตั้ง ส่วนตำแหน่งผู้กำกับการและรองผู้บังคับการตาม (๖) และ (๗) ให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ (อธิบดีกรมตำรวจ) เป็นผู้แต่งตั้ง แต่มาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจฯ กำหนดเรื่องการมอบหมายอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนไว้ว่าหัวหน้าส่วนราชการจะมอบหมายหรือมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งรองหรือผู้ช่วยปฏิบัติราชการแทนหัวหน้าส่วนราชการได้ และมาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ บัญญัติเรื่องการปฏิบัติราชการแทนไว้ว่า หากไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่นหรือมิได้ห้ามเรื่องการมอบอำนาจไว้ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นอาจมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทนได้ จากบทบัญญัติดังกล่าว สำนักงานตำรวจแห่งชาติ จึงมีความเห็นว่ามาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจฯ อาจตีความได้เป็นสองนัย คือ

นัยที่หนึ่ง เห็นว่ามาตรา ๒๔(๑) ถึง (๕) กำหนดให้เป็นอำนาจการแต่งตั้งของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ (อธิบดีกรมตำรวจ) หรือผู้บังคับบัญชาที่ได้รับมอบหมายส่วน (๖) และ(๗) กำหนดให้เป็นอำนาจการแต่งตั้งของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ (อธิบดีกรมตำรวจ) ซึ่งพิจารณาตีความได้ว่าบทบัญญัตินี้ดังกล่าว กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นการเฉพาะแล้ว ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ (อธิบดีกรมตำรวจ) จะมอบอำนาจการแต่งตั้งตาม (๖) และ (๗) ให้ผู้อื่นดำเนินการแทนไม่ได้ เพราะขัดต่อบทบัญญัติมาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ

นัยที่สอง เห็นว่ามาตรา ๒๔(๑) ถึง (๕) กำหนดให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ (อธิบดีกรมตำรวจ) มอบอำนาจการแต่งตั้งได้ หมายถึงการมอบอำนาจให้กับผู้บังคับบัญชาระดับใดก็ได้ ส่วน (๖) และ (๗) มิได้ห้ามการมอบอำนาจการแต่งตั้งไว้ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ (อธิบดีกรมตำรวจ) จึงสามารถมอบอำนาจให้กับรองผู้บัญชาการ และหรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติปฏิบัติราชการแทนได้ โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจฯ

ในทางปฏิบัติที่ผ่านมาสำนักงานตำรวจแห่งชาติได้อธิปไตยปฏิบัติตามนัยที่หนึ่ง ซึ่งเป็นการตีความกฎหมายตามลายลักษณ์อักษรมาโดยตลอด จึงไม่เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ แต่หากสามารถตีความตามนัยที่สองได้ จะทำให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติสามารถพิจารณาขอบหมายอำนาจการแต่งตั้งข้าราชการตำรวจตามมาตรา ๒๔ (๖) และ (๗) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจฯ เพิ่มเติมให้กับรองผู้บัญชาการ และหรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ปฏิบัติราชการแทนผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติได้ ซึ่งจะส่งผลให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารงานบุคคลเพิ่มมากขึ้นด้วย ดังนั้น เพื่อให้ได้ข้อมูลประกอบการพิจารณาอย่างถูกต้องและชัดเจน สำนักงานตำรวจแห่งชาติขอหรือว่าจะพิจารณาตีความตัวบทกฎหมายดังกล่าวตามนัยที่สองได้หรือไม่ เพราะเหตุใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้พิจารณาข้อหรือดังกล่าวประกอบกับได้ฟังคำชี้แจงจากผู้แทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติแล้ว เห็นว่า เมื่อพิจารณามาตรา ๒๔^๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๒๑ ซึ่งแก้ไข

^๑ มาตรา ๒๔ ภายใต้อำนาจมาตรา ๒๐ การแต่งตั้งให้ข้าราชการตำรวจดำรงตำแหน่ง ให้ผู้บังคับบัญชาแต่งตั้งตามหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้

(๑) ตำแหน่งลูกแถวหรือเทียบลูกแถว ให้อธิบดีหรือผู้บังคับบัญชาซึ่งได้รับมอบหมายจากอธิบดี แต่งตั้งจากข้าราชการตำรวจชั้นพลตำรวจ

(๒) ตำแหน่งผู้บังคับหมู่หรือเทียบผู้บังคับหมู่ ให้อธิบดีหรือผู้บังคับบัญชาซึ่งได้รับมอบหมายจากอธิบดี แต่งตั้งจากข้าราชการตำรวจชั้นประทวน แต่เฉพาะตำแหน่งผู้บังคับหมู่นั้นจะแต่งตั้งจากข้าราชการตำรวจชั้นพลตำรวจก็ได้

(๓) ตำแหน่งรองสารวัตรหรือเทียบรองสารวัตร ให้อธิบดีหรือผู้บังคับบัญชาซึ่งได้รับมอบหมายจากอธิบดี แต่งตั้งจากข้าราชการตำรวจยศร้อยตำรวจตรีขึ้นไปแต่ไม่สูงกว่าร้อยตำรวจเอก

(๔) ตำแหน่งสารวัตรหรือเทียบสารวัตร ให้อธิบดีหรือผู้บังคับบัญชาซึ่งได้รับมอบหมายจากอธิบดี แต่งตั้งจากข้าราชการตำรวจยศร้อยตำรวจโทขึ้นไปแต่ไม่สูงกว่าพันตำรวจโท

(๕) ตำแหน่งสารวัตรใหญ่หรือเทียบสารวัตรใหญ่ ตำแหน่งรองผู้กำกับการหรือเทียบรองผู้กำกับการ ให้อธิบดีหรือผู้บังคับบัญชาซึ่งได้รับมอบหมายจากอธิบดี แต่งตั้งจากข้าราชการตำรวจยศร้อยตำรวจเอกขึ้นไป แต่ไม่สูงกว่าพันตำรวจโท

(๖) ตำแหน่งผู้กำกับการหรือเทียบผู้กำกับการ ให้อธิบดีแต่งตั้งจากข้าราชการตำรวจยศพันตำรวจตรีขึ้นไป แต่ไม่สูงกว่าพันตำรวจเอก

(๗) ตำแหน่งรองผู้บังคับการหรือเทียบรองผู้บังคับการ ให้อธิบดีแต่งตั้งจากข้าราชการตำรวจยศพันตำรวจโทขึ้นไป แต่ไม่สูงกว่าพันตำรวจเอก ซึ่งได้รับอัตราเงินเดือนพันตำรวจเอก (พิเศษ)

(๘) ตำแหน่งผู้บังคับการหรือเทียบผู้บังคับการ ให้อธิบดีพิจารณาคัดเลือกจากข้าราชการตำรวจยศพันตำรวจเอกขึ้นไป แต่ไม่สูงกว่าพลตำรวจตรี และให้เสนอไปยังคณะรัฐมนตรี เมื่อได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีแล้ว ให้นำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง

(๙) ตำแหน่งผู้ช่วยผู้บัญชาการหรือเทียบผู้ช่วยผู้บัญชาการ ให้อธิบดีพิจารณาคัดเลือกจากข้าราชการตำรวจยศพันตำรวจเอก ซึ่งได้รับอัตราเงินเดือนพันตำรวจเอก (พิเศษ) ขึ้นไปและให้เสนอไปยังคณะรัฐมนตรี เมื่อได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีแล้ว ให้นำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง

เพิ่มเติมโดยประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ ๓๘ ลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๓๔ แล้ว จะเห็นได้ว่า บทบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดหลักเกณฑ์การแต่งตั้งข้าราชการตำรวจตั้งแต่ระดับต่ำสุดขึ้นไปจนถึงระดับสูงสุด ดังนี้

๑. การแต่งตั้งข้าราชการตำรวจตำแหน่งลูกแถวหรือเทียบลูกแถวตำแหน่งผู้บังคับหมู่หรือเทียบผู้บังคับหมู่ ตำแหน่งรองสารวัตรหรือเทียบรองสารวัตรตำแหน่งสารวัตรหรือเทียบสารวัตรตำแหน่งสารวัตรใหญ่หรือเทียบสารวัตรใหญ่ และตำแหน่งรองผู้กำกับการหรือเทียบรองผู้กำกับการ ซึ่งเป็นตำแหน่งตาม (๑) (๒) (๓) (๔) และ (๕) อธิบดีหรือผู้บังคับบัญชาซึ่งได้รับมอบหมายจากอธิบดีเป็นผู้แต่งตั้งจากข้าราชการตำรวจตามชั้นยศที่กำหนด

๒. การแต่งตั้งข้าราชการตำรวจตำแหน่งผู้กำกับการหรือเทียบผู้กำกับการและตำแหน่งรองผู้บังคับการหรือเทียบรองผู้บังคับการ ซึ่งเป็นตำแหน่งตาม (๖) และ (๗) อธิบดีแต่งตั้งจากข้าราชการตำรวจตามยศที่กำหนด

๓. การแต่งตั้งข้าราชการตำรวจตำแหน่งผู้บังคับการหรือเทียบผู้บังคับการ ตำแหน่งผู้ช่วยผู้บัญชาการหรือเทียบผู้ช่วยบัญชาการ ตำแหน่งรองผู้บัญชาการหรือเทียบรองผู้บัญชาการ ตำแหน่งผู้บัญชาการหรือเทียบผู้บัญชาการ และตำแหน่งผู้ช่วยอธิบดีหรือเทียบผู้ช่วยอธิบดี หรือตำแหน่งที่สูงกว่าขึ้นไป ซึ่งเป็นตำแหน่งตาม (๘) (๙) (๑๐) และ (๑๑) ให้อธิบดีพิจารณาคัดเลือกจากข้าราชการตำรวจตามยศที่กำหนด เสนอไปยังคณะรัฐมนตรี เมื่อได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีแล้ว ให้นำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง

๔. การแต่งตั้งข้าราชการตำรวจตำแหน่งอธิบดี ซึ่งเป็นตำแหน่งตาม (๑๒) ให้

(๑๐) ตำแหน่งรองผู้บัญชาการหรือเทียบรองผู้บัญชาการ ตำแหน่งผู้บัญชาการหรือเทียบผู้บัญชาการ ให้อธิบดีพิจารณาคัดเลือกจากข้าราชการตำรวจยศพลตำรวจตรีขึ้นไป และให้เสนอไปยังคณะรัฐมนตรี เมื่อได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีแล้ว ให้นำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง

(๑๑) ตำแหน่งผู้ช่วยอธิบดีหรือเทียบผู้ช่วยอธิบดีหรือตำแหน่งที่สูงกว่าขึ้นไปให้อธิบดีพิจารณาคัดเลือกจากข้าราชการตำรวจยศพลตำรวจโทขึ้นไป และให้เสนอไปยังคณะรัฐมนตรี เมื่อได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีแล้ว ให้นำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง

(๑๒) ตำแหน่งอธิบดี ให้รัฐมนตรีพิจารณาคัดเลือกจากข้าราชการตำรวจยศพลตำรวจโทขึ้นไป และให้เสนอไปยังคณะรัฐมนตรี เมื่อได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีแล้ว ให้นำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง

เมื่ออธิบดีหรือรัฐมนตรีคัดเลือกข้าราชการตำรวจตาม (๘) ถึง (๑๒) แล้วก่อนดำเนินการต่อไปให้เสนอ ก.ตร. ให้ความเห็นชอบก่อน

การแต่งตั้งตาม (๔) ถึง (๗) และการคัดเลือกตาม (๘) ถึง (๑๑) ให้อธิบดีพิจารณาจากข้าราชการตำรวจที่คณะกรรมการคัดเลือกเสนอแนะ

ให้ ก.ตร. แต่งตั้งคณะกรรมการคัดเลือกเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบคุณสมบัติและความเหมาะสมของข้าราชการตำรวจผู้มีสิทธิดำรงตำแหน่งตามมาตรานี้ และเสนอแนะต่ออธิบดีเพื่อแต่งตั้งหรือคัดเลือกต่อไป

หลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกของคณะกรรมการคัดเลือกให้เป็นไปตามที่ ก.ตร. กำหนด

รัฐมนตรีพิจารณาคัดเลือกจากข้าราชการตำรวจศพดตำรวจโทขึ้นไป และให้เสนอไปยัง คณะรัฐมนตรีเมื่อได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี ให้นำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง

นอกจากนี้ การแต่งตั้งข้าราชการตำรวจตาม (๘) ถึง (๑๒) ต้องเสนอให้ ก.ตร. เห็นชอบก่อน การแต่งตั้งตาม (๔) ถึง (๗) และการคัดเลือกตาม (๘) ถึง (๑๑) ให้อธิบดีพิจารณาจากข้าราชการตำรวจที่คณะกรรมการคัดเลือกเสนอแนะ

การที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจฯ มาตรา ๒๔ มีบทบังคับในการ แต่งตั้งข้าราชการตำรวจให้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ว่า ต้องพิจารณาจากตำแหน่งที่จะแต่งตั้ง ชั้นยศ ของผู้ที่ได้รับการแต่งตั้ง ผู้ที่มีอำนาจในการแต่งตั้ง ตลอดจนการเสนอให้ ก.ตร. เห็นชอบ และ ให้อธิบดีพิจารณาจากข้าราชการตำรวจที่คณะกรรมการคัดเลือกเสนอแนะในการแต่งตั้งข้าราชการ ตำรวจบางตำแหน่ง เนื่องจากข้าราชการตำรวจมีชั้นยศและตำแหน่งในการบริหารงานบุคคลที่ แตกต่างจากตำแหน่งในการบริหารงานของข้าราชการประเภทอื่น ในการแต่งตั้งจึงได้กำหนดให้ เป็นไปตามลำดับความสำคัญของตำแหน่ง ดังจะเห็นได้ว่า ตำแหน่งในระดับต้น ๆ ให้อธิบดีหรือ ผู้บังคับบัญชาซึ่งได้รับมอบหมายจากอธิบดีเป็นผู้แต่งตั้งได้ แต่ตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้นให้อธิบดี เป็นผู้แต่งตั้ง และตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้นไปอีกจะต้องนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณา โปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง อธิบดีมีอำนาจแต่เพียงพิจารณาคัดเลือกจากข้าราชการตำรวจที่ คณะกรรมการคัดเลือกเสนอแนะ เมื่อหลักเกณฑ์การแต่งตั้งข้าราชการตำรวจได้กำหนดให้ต้อง ดำเนินการตามขั้นตอนดังกล่าวข้างต้น กล่าวโดยเฉพาะให้อธิบดีมอบหมายให้ผู้บังคับบัญชา แต่งตั้งตำแหน่งตามมาตรา ๒๔ (๑) ถึง (๕) ได้เท่านั้น ดังนั้น การแต่งตั้งข้าราชการตำรวจตาม พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจฯ มาตรา ๒๔ จึงเป็นเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ เรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่นแล้วจะนำบทบัญญัติมาตรา ๓๘^๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบ บริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ มาใช้ในการมอบอำนาจในการแต่งตั้งข้าราชการตำรวจตาม มาตรา ๒๔ (๖) และ (๗) ไม่ได้

ปัญหาตามข้อหาหรือว่า ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ (อธิบดีกรมตำรวจ) จะอาศัย

^๒ มาตรา ๓๘ อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการหรือการ ดำเนินการอื่น ที่ผู้ดำรงตำแหน่งใดจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งใด หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ถ้ากฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งนั้น หรือมติของคณะรัฐมนตรีใน เรื่องนั้นมิได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่นหรือมิได้ห้ามเรื่องการมอบอำนาจไว้ ผู้ดำรงตำแหน่งนั้น อาจมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทนได้ ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๗) อธิบดีหรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่าอาจมอบอำนาจให้รองอธิบดี ผู้ช่วยอธิบดี ผู้อำนวยการกอง หัวหน้ากอง หัวหน้าส่วนราชการตามมาตรา ๓๑ วรรคสอง หรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่า หรือ ผู้ว่าราชการจังหวัด

ฯลฯ

ฯลฯ

อำนาจตามมาตรา ๒๘^๓ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจฯ มอบหมายหรือมอบอำนาจให้รองผู้บัญชาการหรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติปฏิบัติราชการแทนในการแต่งตั้งข้าราชการตำรวจตามมาตรา ๒๔ (๖) และ (๗) ได้หรือไม่ นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) มีความเห็นว่า คำว่า “ส่วนราชการใด” ตามมาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจฯ มิได้หมายถึงกรมตำรวจ แต่หมายถึงส่วนราชการต่างๆ ภายในกรมตำรวจ หากส่วนราชการใดมีผู้ดำรงตำแหน่งรองหรือผู้ช่วยก็ให้หัวหน้าส่วนราชการนั้นมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งรองหรือผู้ช่วยปฏิบัติราชการแทนได้ ดังนั้น ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ (อธิบดีกรมตำรวจ) จึงจะใช้อำนาจตามมาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจฯ มอบหมายหรือมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งรองหรือผู้ช่วยปฏิบัติราชการแทนในเรื่องการแต่งตั้งข้าราชการตำรวจตามมาตรา ๒๔ (๖) และ (๗) ไม่ได้

(ลงชื่อ) อัคราทร จุฬารัตน

(นายอัคราทร จุฬารัตน)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สิงหาคม ๒๕๔๒

^๓ มาตรา ๒๘ ในกรณีที่ส่วนราชการใดมีผู้ดำรงตำแหน่งรองหรือผู้ช่วย หรือมีทั้งผู้ดำรงตำแหน่งรองและผู้ช่วย หัวหน้าส่วนราชการหรือผู้รักษาการในตำแหน่งหรือผู้รักษาราชการแทนหัวหน้าส่วนราชการนั้น จะมอบหมายหรือมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งรองหรือผู้ช่วยปฏิบัติราชการแทนหัวหน้าส่วนราชการนั้นก็ได้