

ปัญหาเกี่ยวกับการส่งข้าราชการตำรวจที่สังกัดสถานีตำรวจไปปฏิบัติหน้าที่อื่น ตามมาตรา ๙๒ พ.ร.บ.ตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๕

เนื่องจากปัจจุบัน พ.ร.บ.ตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๕ ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการส่งให้ข้าราชการตำรวจที่สังกัดสถานีตำรวจไปปฏิบัติหน้าที่ในส่วนราชการอื่น โดยมาตรา ๙๒ วรรคแรก บัญญัติว่า “ห้ามมิให้ส่งให้ข้าราชการที่สังกัดสถานีตำรวจตามมาตรา ๑๓ ไปปฏิบัติหน้าที่ในส่วนราชการอื่นที่มีใช้สถานีตำรวจ เว้นแต่ในคำสั่งนั้นจะส่งให้ข้าราชการตำรวจอื่นมาปฏิบัติหน้าที่นั้นแทนในสถานีตำรวจนั้น” เพื่อลดปัญหาการขาดแคลนกำลังพลในการปฏิบัติหน้าที่ของสถานีตำรวจ

ในส่วนของการส่งให้ข้าราชการตำรวจที่สังกัดสถานีตำรวจไปปฏิบัติหน้าที่ในส่วนราชการอื่น หรือไปช่วยราชการนั้น แม้จะมีบทบัญญัติดังกล่าว แต่ก็ยังมีประเด็นปัญหาที่ยังถกเถียงกันอยู่ในหลาย ๆ กรณี ในที่นี้จะขอกล่าวถึงประเด็นที่มีการถกเถียงกัน ละมีผู้ให้ความคิดเห็นในแง่ต่าง ๆ ผ่านทางแอปพลิเคชันไลน์ OPEN CHAT ของศูนย์แก้ปัญหางานสอบสวน ตร. ซึ่งเป็นปัญหาที่พบในทางปฏิบัติ ดังนี้

กรณีที่หนึ่ง กรณี ผบก.ภ.จว. สั่งให้เจ้าหน้าที่ตำรวจ สภ.ในสังกัด ไป รรท.ตำแหน่งที่ว่างของกองกำกับสืบสวน ภ.จว. ชอบหรือไม่ จะขัดกับมาตรา ๙๒ แห่ง พ.ร.บ.ตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๕ หรือไม่ โดยมีผู้แสดงความคิดเห็น เป็น ๒ แนวทาง ทั้งที่เห็นว่าทำได้ และทำไม่ได้

แนวความคิดที่ ๑ เห็นว่า การ รรท. ตำแหน่งที่ว่าง ตามมาตรา ๑๐๕ (๔) ไม่น่าจะขัด กรณีมาตรา ๙๒ เป็นการช่วยราชการ ทั้งสองเรื่องน่าจะต้องแยกจากกัน

แนวความคิดที่สอง เห็นว่า หากเอาคนจากสถานีตำรวจไปสถานีตำรวจไม่ว่าจะ รรท. (รักษาราชการแทน) หรือ ปรก. (ปฏิบัติราชการ) สามารถทำได้ แต่ถ้าไปหน่วยอื่น เช่น ภ.จว.ฯ ไม่น่าจะเป็น รรท. หรือ ปรก. ก็ไม่สามารถทำได้

พ.ร.บ.ตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๙๒ วรรคแรก ใช้คำว่า “ไปปฏิบัติหน้าที่” การส่งให้ไปปฏิบัติหน้าที่นั้น สถานีตำรวจไปสถานีตำรวจได้ แต่การส่งให้ไปปฏิบัติหน้าที่ที่ไม่ใช่สถานีตำรวจ ไม่น่าจะ รรท. หรืออะไรก็ได้ ยกเว้นมีคนแทนในคำสั่งเดียวกันนั้น ความเห็นส่วนตัวคือสถานีไปสถานีได้ ไม่จำเป็นต้องมีคนแทน สถานีไปที่ไม่ใช่สถานีก็ได้ แต่ต้องมีคนแทนในคำสั่งเดียวกัน

กรณีที่สอง กรณีการออกคำสั่งเป็นคณะพนักงานสืบสวนสอบสวน เข้าข่ายการไปช่วยราชการหรือไม่ ซึ่งมีผู้ให้ความเห็นว่า การไปปฏิบัติราชการโดยไม่ขาดจากตำแหน่งเดิม แสดงว่าต้องทำหน้าที่ทั้ง ๒ ที่ แต่ในความเป็นจริงไปปฏิบัติหน้าที่เพียงที่เดียวเท่านั้น

สำหรับกรณีที่หนึ่ง ประเด็นข้อถกเถียงว่าการไปปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๙๒ นั้น มีความหมายอย่างไร นั้น จะหมายถึงการไปปฏิบัติราชการ หรือรวมถึงการไปรักษาราชการแทนด้วยหรือไม่ เมื่อพิจารณาตาม พ.ร.บ.ตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๕ จะเห็นได้ว่าไม่มีการให้คำนิยามของคำว่า “ไปปฏิบัติหน้าที่” เอาไว้ หากพิจารณาจากระเบียบสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ว่าด้วยการส่งให้ข้าราชการตำรวจไปปฏิบัติราชการภายในสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๓ ซึ่งเป็นระเบียบเกี่ยวกับการส่งให้ข้าราชการตำรวจไปปฏิบัติราชการอื่น โดยระเบียบดังกล่าวมีการกำหนดคำนิยามเอาไว้ ดังนี้

“ข้อ ๔ ในระเบียบนี้

“การส่งให้ข้าราชการตำรวจไปปฏิบัติราชการ” หมายความว่า การส่งให้ข้าราชการตำรวจไปปฏิบัติหน้าที่ราชการอื่นนอกเหนือจากหน้าที่ราชการในความรับผิดชอบโดยขาดจากบังคับบัญชาทางตำแหน่งเดิม

“การส่งให้ข้าราชการตำรวจไปปฏิบัติราชการเป็นครั้งคราว” หมายความว่า การส่งให้ข้าราชการตำรวจไปปฏิบัติหน้าที่ราชการอื่นนอกเหนือจากหน้าที่ราชการในความรับผิดชอบโดยไม่ขาดจากบังคับบัญชาทางตำแหน่งเดิม”

จะเห็นได้ว่าในระเบียบดังกล่าว การไปปฏิบัติหน้าที่อยู่ในความหมายของทั้งการสั่งให้ข้าราชการตำรวจไปปฏิบัติราชการ และการสั่งให้ข้าราชการตำรวจไปปฏิบัติราชการเป็นครั้งคราว เพียงแต่มีข้อแตกต่างที่ขาดจากบังคับบัญชาทางตำแหน่งเดิมหรือไม่

มีอีกถ้อยคำหนึ่ง ที่ต้องนำมาพิจารณาก็คือ การรักษาราชการแทน หมายถึง กรณีไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งใดหรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ กฎหมายกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่งเข้าไปรักษาราชการแทนตำแหน่งนั้น โดยผู้รักษาราชการแทนมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับผู้ซึ่งตนแทน^๑ ซึ่งการรักษาราชการแทนมีบัญญัติอยู่ในมาตรา ๑๐๕ และ มาตรา ๑๐๘ ของ พ.ร.บ.ตำรวจแห่งชาติด้วย^๒

ในความเห็นของผู้เขียนนั้น เห็นว่า กรณีห้ามมิให้สั่งให้ข้าราชการที่สังกัดสถานีตำรวจตามมาตรา ๑๓ ไปปฏิบัติหน้าที่ในส่วนราชการอื่นที่มีใช้สถานีตำรวจ เว้นแต่ในคำสั่งนั้นจะสั่งให้ข้าราชการตำรวจอื่นมาปฏิบัติหน้าที่นั้นแทนในสถานีตำรวจนั้น ตามมาตรา ๙๒ ของ พ.ร.บ.ตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๕ การสั่งไปปฏิบัติหน้าที่ จึงน่าจะหมายความรวมทั้ง การสั่งไปปฏิบัติราชการ และสั่งไปรักษาราชการแทนด้วย เนื่องจาก

^๑ พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๔๖ บัญญัติว่า “ในกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งอธิบดีหรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้รองอธิบดีเป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้ามีรองอธิบดีหลายคน ให้ปลัดกระทรวงแต่งตั้งรองอธิบดีคนใด คนหนึ่งเป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้าไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งรองอธิบดีหรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ให้ ปลัดกระทรวงแต่งตั้งข้าราชการในกรมซึ่งดำรงตำแหน่งเทียบเท่ารองอธิบดีหรือข้าราชการตั้งแต่ ตำแหน่งหัวหน้ากองหรือเทียบเท่าขึ้นไปคนใดคนหนึ่งเป็นผู้รักษาราชการแทน แต่ถ้า นายกรัฐมนตรี สำหรับสำนักนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเห็นสมควรเพื่อความเหมาะสมแก่การรับผิดชอบการปฏิบัติราชการในกรมนั้น นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงจะแต่งตั้ง ข้าราชการคนใดคนหนึ่งซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองอธิบดีหรือเทียบเท่า เป็นผู้รักษาราชการแทนก็ได้

ในกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งรองอธิบดีหรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้อธิบดีจะ แต่งตั้งข้าราชการในกรมซึ่งดำรงตำแหน่งเทียบเท่ารองอธิบดีหรือข้าราชการตั้งแต่ตำแหน่งหัวหน้า กองหรือเทียบเท่าขึ้นไปเป็นผู้รักษาราชการแทนก็ได้

ให้นำความในวรรคหนึ่งและวรรคสองมาใช้บังคับแก่กรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่ง เลขาธิการ รองเลขาธิการ ผู้อำนวยการ รองผู้อำนวยการ หรือตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นซึ่งเทียบเท่า ปลัดกระทรวงหรืออธิบดีในส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น และมีฐานะเป็นกรมด้วยโดยอนุโลม”

มาตรา ๔๘ บัญญัติว่า “ให้ผู้รักษาราชการแทนตามความในพระราชบัญญัตินี้มีอำนาจหน้าที่ เช่นเดียวกับผู้ซึ่งตนแทน

ในกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งใดหรือผู้รักษาราชการแทนผู้ดำรงตำแหน่งนั้นมอบหมาย หรือมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทน ให้ผู้ปฏิบัติราชการแทนมีอำนาจหน้าที่ เช่นเดียวกับผู้ซึ่งมอบหมายหรือมอบอำนาจ

ในกรณีที่มิมีกฎหมายอื่นแต่งตั้งให้ผู้ดำรงตำแหน่งใดเป็นกรรมการหรือให้มีอำนาจ หน้าที่อย่างใด ให้ผู้รักษาราชการแทนหรือผู้ปฏิบัติราชการแทนมีอำนาจหน้าที่เป็นกรรมการหรือมี อำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับผู้ดำรงตำแหน่งนั้นในการรักษาราชการแทนหรือปฏิบัติราชการแทนด้วย แล้วแต่กรณี”

^๒ พ.ร.บ.ตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๕๖ มาตรา ๑๐๕ บัญญัติว่า “ในกรณีที่ตำแหน่งข้าราชการตำรวจในส่วนราชการหรือหน่วยงานใดในสำนักงานตำรวจแห่งชาติว่างลง หรือผู้ดำรงตำแหน่งใดไม่สามารถปฏิบัติราชการได้ ให้ผู้บังคับบัญชาดังต่อไปนี้ สั่งให้ข้าราชการตำรวจซึ่งเห็นสมควรรักษาราชการแทนในตำแหน่งนั้นได้...”

มาตรา ๑๐๘ บัญญัติว่า “ให้ผู้รักษาราชการแทนตามมาตรา ๑๐๕ มีหน้าที่และอำนาจเช่นเดียวกับผู้ซึ่งตนแทน...”

ทั้ง ๒ กรณีเป็นกรณีที่ข้าราชการตำรวจที่ได้รับคำสั่งจะต้องไปปฏิบัติหน้าที่อื่น ประกอบกับเมื่อพิเคราะห์เจตนารมณ์ของบทบัญญัติในมาตรา ๙๒ วรรคแรกแล้ว เจตนารมณ์ของกฎหมายต้องการที่จะไม่ให้เกิดปัญหาการขาดแคลนกำลังพลในการปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยที่เป็นสถานีตำรวจ ซึ่งเป็นหน่วยระดับปฏิบัติ และถือเป็นเรื่องสำคัญและมีภารกิจหน้าที่ในการให้บริการแก่ประชาชน ซึ่งมีทั้งหน่วยงานสืบสวนสอบสวน งานป้องกันปราบปราม เป็นต้น ดังนั้น จึงห้ามมิให้สั่งให้ข้าราชการที่สังกัดสถานีตำรวจตามมาตรา ๑๓ ไปปฏิบัติหน้าที่ในส่วนราชการอื่นที่มีใช้สถานีตำรวจ เว้นแต่ในคำสั่งนั้นจะสั่งให้ข้าราชการตำรวจอื่นมาปฏิบัติหน้าที่นั้นแทนในสถานีตำรวจนั้น เท่านั้น คือสถานีตำรวจไปสถานีตำรวจได้ แต่การสั่งให้ไปปฏิบัติหน้าที่ที่ไม่ใช่สถานีตำรวจไม่ว่าจะเป็นการส่งไปรักษาการแทนหรือส่งไปปฏิบัติราชการย่อมต้องห้ามตามมาตรา ๙๒ เว้นแต่มีคนแทนในคำสั่งเดียวกันนั้น

สำหรับกรณีที่สอง ในประเด็นข้อถกเถียงที่ว่า กรณีการออกคำสั่งเป็นคณะพนักงานสืบสวนสอบสวนเข้าช่วยการไปช่วยราชการหรือไม่ ในความเห็นของผู้เขียนนั้น เห็นว่า คำสั่งแต่งตั้งคณะพนักงานสืบสวนสอบสวนดังกล่าว เป็นการให้อำนาจหน้าที่ในการที่จะสืบสวนสอบสวนกรณีตามคำสั่งนั้น ๆ เพิ่มเติมขึ้นมาไม่ได้เป็นการตัดหน้าที่ราชการในความรับผิดชอบเดิมของผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งแต่อย่างใด รวมทั้งไม่ขาดจากบังคับบัญชาทางตำแหน่งเดิมอีกด้วย ตำแหน่งของผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นคณะทำงานหรือคณะพนักงานสืบสวนสอบสวนยังคงมีตำแหน่งหน้าที่นั้น ๆ เช่นเดิม โดยผู้ได้รับคำสั่งยังคงมีหน้าที่ต้องปฏิบัติหน้าที่ทั้ง ๒ หน้าที่โดยขอเทียบเคียงกับแนวทางตามหนังสือ ตร. ที่ ๐๐๐๙.๒๓๒/ว ๔๒ ลง ๑ ต.ค. ๖๓ เรื่อง ข้าราชการตำรวจปฏิบัติราชการภายใน ตร. และช่วยราชการนอกสังกัด ตร. โดย ข้อ ๔ ของหนังสือดังกล่าว กำหนดว่า “๔. การสั่งการหรือมีคำสั่งให้ข้าราชการตำรวจเป็นคณะทำงาน เจ้าหน้าที่ หรือผู้ปฏิบัติงานของศูนย์ปฏิบัติการต่าง ๆ หรือที่เรียกชื่อเป็นอย่างอื่น ไปปฏิบัติราชการหรือเดินทางไปราชการที่ศูนย์ปฏิบัติการ ให้ดำเนินการดังนี้...

๔.๒ ข้าราชการตำรวจที่ได้รับมอบหมายภารกิจเป็นคราว ๆ ให้ถือปฏิบัติ ดังนี้

๔.๒.๑ เมื่อมีภารกิจให้ ผอ./หน.ศูนย์ปฏิบัติการ สามารถสั่งให้ข้าราชการตำรวจเดินทางไปราชการเพื่อปฏิบัติภารกิจ โดยจะต้องมีกรอบระยะเวลาการเดินทางไปราชการที่ชัดเจน และอนุมัติเดินทางไปราชการเป็นครั้งคราว รวมแล้วไม่เกิน ๗ วันต่อเดือน...

๔.๒.๒ ให้ข้าราชการตำรวจที่ได้รับคำสั่งให้เดินทางไปราชการเพื่อปฏิบัติภารกิจของศูนย์ปฏิบัติการต่าง ๆ เสนอขออนุมัติเดินทางไปราชการหรือรายงานคำสั่งอนุมัติเดินทางไปราชการต่อผู้บังคับบัญชาต้นสังกัดแล้วแต่กรณี ก่อนเดินทางไปปฏิบัติหน้าที่และภายหลังจากเสร็จสิ้นการปฏิบัติหน้าที่

ทั้งนี้ หากข้าราชการตำรวจรายใดที่มีได้มีคำสั่งอนุมัติจาก ผอ./หน.ศูนย์ปฏิบัติการให้เดินทางไปราชการเพื่อปฏิบัติภารกิจ จะต้องอยู่ปฏิบัติหน้าที่ที่ต้นสังกัดโดยให้ผู้บังคับบัญชาตามคำสั่ง ตร. ที่ ๑๒๑๒/๒๕๓๗ ลง ๑ ต.ค. ๓๗ เรื่อง มาตรการควบคุมและเสริมสร้างความประพฤติและวินัยข้าราชการตำรวจ กวดขัน ควบคุม กำกับ ดูแลการปฏิบัติราชการของผู้ใต้บังคับบัญชาอย่างใกล้ชิด”

จะเห็นว่าตามหนังสือดังกล่าวได้วางแนวทางปฏิบัติเอาไว้ในกรณีมีคำสั่งให้ข้าราชการตำรวจเป็นคณะทำงาน เมื่อมีภารกิจจะต้องมีกรอบระยะเวลาการเดินทางไปราชการที่ชัดเจน และอนุมัติเดินทางไปราชการเป็นครั้งคราวตามกรอบระยะเวลา และข้าราชการตำรวจที่ได้รับคำสั่งต้องเสนอขออนุมัติเดินทางไปราชการหรือรายงานคำสั่งอนุมัติเดินทางไปราชการต่อผู้บังคับบัญชาต้นสังกัดแล้วแต่กรณี ก่อนเดินทางไปปฏิบัติหน้าที่และภายหลังจากเสร็จสิ้นการปฏิบัติหน้าที่ การได้รับคำสั่งเป็นคณะพนักงานสืบสวนสอบสวนจึงไม่เข้าช่วยการไปช่วยราชการ เพียงแต่เพิ่มอำนาจหน้าที่ในการสืบสวนสอบสวนเป็นกรณี ๆ ไป เท่านั้น

จากปัญหาที่กล่าวมาข้างต้นนั้น จะเห็นได้ว่ามาตรา ๙๒ ของ พ.ร.บ.ตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๕ ยังมี
ความไม่ชัดเจน มีปัญหาในการตีความเกี่ยวกับการสั่งไปปฏิบัติหน้าที่ ว่ามีความหมายเช่นไร ดังนั้น เพื่อให้เกิด
ความชัดเจนแก่ผู้ปฏิบัติ จึงเห็นควรให้มีระเบียบหรือแนวทางรองรับ เพื่อแก้ปัญหาคำตีความดังกล่าว