

บันทึก

เรื่อง ปัญหาการลงโทษ พ.ต.อ.หลวงเฉลิมรณการ กับ ร.ต.ท.ประเสริฐ วรุตมะ

กรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือที่ ๙๘๑๕/๒๕๙๒ ลงวันที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๙๒ ส่งปัญหาเรื่องการลงโทษ พ.ต.อ.หลวงเฉลิมรณการ กับ ร.ต.ท.ประเสริฐ วรุตมะ มาให้ คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็น

ข้อเท็จจริงปรากฏว่า

เดิมเนื่องจากกรมตำรวจได้รับรายงาน เมื่อวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๔๘ ซึ่งมีข้อกล่าวหาว่า พ.ต.อ.หลวงเฉลิมรณการ และตำรวจอีกบางคนได้กระทำความผิดฐานใช้อำนาจและตำแหน่งหน้าที่ในทางทุจริต กรมตำรวจจึงออกคำสั่งเมื่อวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๔๘ ตั้งกรรมการขึ้น ๓ นาย ให้ทำการสอบสวน ในระหว่างสอบสวนกระทรวงมหาดไทยได้มีคำสั่งที่ ๗๕๘/๒๕๔๘ ลงวันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ ให้ พ.ต.อ.หลวงเฉลิมรณการ ออกจากราชการเพื่อรับบำเหน็จบำนาญในเหตุสูงอายุ ตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม ๒๕๔๙ เป็นต้นไป และคำสั่งที่ ๗๖๖/๒๕๔๘ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ ให้ ร.ต.ท.ประเสริฐ วรุตมะ ออกจากราชการเพื่อรับบำเหน็จบำนาญในเหตุทดแทน ตั้งแต่วันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๔๘ เป็นต้นไป ต่อมาเมื่อวันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๔๘ คณะกรรมการได้เสนอรายงานการสอบสวนต่อกรมตำรวจว่า พ.ต.อ.หลวงเฉลิมรณการกับพวกได้กระทำความผิดตามข้อกล่าวหาจริง สมควรดำเนินการทางวินัย สำหรับ พ.ต.อ.หลวงเฉลิมรณการ ควรไล่ออกจากราชการ และควรปลด ร.ต.ท.ประเสริฐ วรุตมะ ออกจากราชการ กระทรวงมหาดไทยจึงมีคำสั่งที่ ๘๖๐/๒๕๔๘ ลงวันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๔๘ ให้ถอนชื่อ พ.ต.อ.หลวงเฉลิมรณการออกจากคำสั่งที่ ๗๕๘/๒๕๔๘ ลงวันที่ ๒๒ พฤศจิกายน เสีย แล้วมีคำสั่งที่ ๑๒/๒๕๔๘ ลงวันที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๔๙ ให้ไล่อ. พ.ต.อ.หลวงเฉลิมรณการ และ ร.ต.ท.ประเสริฐ วรุตมะ ฯลฯ ออกจากการฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ตามความในมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๔๕ สำหรับ พ.ต.อ.หลวงเฉลิมรณการ ตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม ๒๕๔๙ และสำหรับ ร.ต.ท.ประเสริฐ วรุตมะ ตั้งแต่วันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๔๘ และโดยคำสั่งฉบับหลังนี้ให้ถอนชื่อ ร.ต.ท.ประเสริฐ วรุตมะ ออกจากคำสั่งที่ ๗๖๖/๒๕๔๘ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ ด้วย ต่อมาข้าหลวงประจำจังหวัดสงขลาได้รับมอบเรื่องให้จัดการดำเนินคดีแก่ พ.ต.อ.หลวงเฉลิมรณการ และ ร.ต.ท.ประเสริฐ วรุตมะ แต่ในที่สุดพนักงานอัยการจังหวัดสงขลาได้มีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องเพราะหลักฐานไม่พอ

พ.ต.อ.หลวงเฉลิมรณการ และ ร.ต.ท.ประเสริฐ วรุตมะ ต่างได้เสนอเรื่องราวร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์ว่า กระทรวงมหาดไทยได้สั่งไล่อ.เสนอออกจากราชการโดยไม่เป็นธรรม ขอให้พิจารณาให้ผู้เสนอได้รับความเป็นธรรม คณะกรรมการฯ ได้พิจารณาแล้วมีคำ

วินิจฉัยว่า คำสั่งไล่ออกของกระทรวงมหาดไทยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทั้งหลักฐานก็ไม่เพียงพอที่จะฟังได้ว่าผู้เสนอมีความผิด ควรให้กระทรวงมหาดไทยถอนคำสั่งไล่ออกนั้นเสียให้คงเป็นไปตามคำสั่งเดิม และได้แจ้งไปยังนายกรัฐมนตรีตามความในมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. ๒๔๙๒ นายกรัฐมนตรีพิจารณาแล้วมีคำสั่งให้ส่งกระทรวงมหาดไทยชี้แจงยืนยันว่าคำสั่งไล่ออกของกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวนี้ได้ปฏิบัติไปโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว ขอให้นายกรัฐมนตรีพิจารณาสั่งการ นายกรัฐมนตรีมีคำสั่งให้ส่งคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาตีความ กรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจึงแจ้งมาให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาปัญหาข้อโต้แย้งระหว่างคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์กับกระทรวงมหาดไทยว่า

๑. การที่กระทรวงมหาดไทยได้ออกคำสั่งที่ ๗๕๘/๒๔๘๘ ลงวันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๔๘๘ ให้ พ.ต.อ.หลวงเฉลิมรณกิจ ออกจากราชการโดยเหตุสูงอายุตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม ๒๔๘๘ และคำสั่งที่ ๗๖๖/๒๔๘๘ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๔๘๘ ให้ ร.ต.ท.ประเสริฐ วรุตมะ ออกจากราชการรับบำเหน็จบำนาญโดยเหตุทดแทน ตั้งแต่วันที่ ๑ ธันวาคม ๒๔๘๘ แล้วต่อมาออกคำสั่งที่ ๘๖๐/๒๔๘๘ ลงวันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๔๘๘ ให้ถอนคำสั่งเดิมที่ให้ พ.ต.อ.หลวงเฉลิมรณกิจ ออกจากราชการรับบำเหน็จบำนาญโดยเหตุสูงอายุนั้นเสีย ต่อจากนั้นจึงออกคำสั่งที่ ๑๒/๒๔๘๙ ลงวันที่ ๑๑ มกราคม ๒๔๘๙ ให้ไล่ พ.ต.อ.หลวงเฉลิมรณกิจ และ ร.ต.ท.ประเสริฐ วรุตมะ ออกจากราชการ โดยในคำสั่งอันเดียวกันนี้ได้ถอนชื่อ ร.ต.ท.ประเสริฐ วรุตมะ ออกจากคำสั่งเดิมที่ให้ออกจากราชการรับบำเหน็จบำนาญโดยเหตุทดแทนเสียด้วยนั้น เป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ซึ่งเป็นปัญหาข้อกฎหมาย

๒. พยานหลักฐานมีเพียงพอหรือไม่ว่า บุคคลทั้งสองใช้อำนาจหน้าที่ในทางทุจริต ซึ่งเป็นปัญหาข้อเท็จจริง

นอกจากนี้กรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้แจ้งมาด้วยว่า ถ้าคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่าคำสั่งไล่ออกของกระทรวงมหาดไทยเป็นการไม่ชอบแล้ว ก็ขอให้พิจารณาต่อไปด้วยว่าการที่จะสั่งลบล้างคำสั่งที่ไม่ชอบนั้น จะต้องปฏิบัติอย่างไร จึงจะเป็นการชอบด้วยกฎหมาย

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายกองที่ ๑) ได้พิจารณาแล้วขอเสนอความเห็นดังต่อไปนี้

ปัญหาข้อ ๑

เมื่อได้ตรวจดูพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๘๕ แล้ว จะเห็นว่า ในกรณีที่เจ้ากระทรวงได้สั่งลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการไปอย่างหนึ่งอย่างใดแล้วนั้นหาได้มีบทบัญญัติให้อำนาจเจ้ากระทรวงในอันที่จะรื้อฟื้นเรื่องขึ้นพิจารณาและสั่งได้ใหม่ไม่ นอกจากกรณีจะเป็นไปตามมาตรา ๖๓^{*} เท่านั้น ถ้าจะถือว่าเป็นการไม่ถูกต้อง กล่าวคือเจ้ากระทรวงจะสั่ง

^{*} มาตรา ๖๓ เมื่อข้าราชการพลเรือนผู้ใดถูกฟ้องคดีอาญา เว้นแต่คดีความผิดในลักษณะฐานลหุโทษ หรือความผิดอันได้กระทำโดยประมาท หรือมีกรณีที่ต้องหาว่าทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ถูกสอบสวน

กลับเมื่อใดก็ได้แล้ว ก็ดูไม่มีความจำเป็นอะไรที่จะต้องบัญญัติมาตรา ๖๓ ขึ้นไว้ การที่บัญญัติมาตรา ๖๓ ขึ้นไว้เช่นนั้น ก็เพราะเหตุว่าโดยปกติเจ้ากระทรวงจะสั่งกลับไม่ได้ จึงได้หาทางบัญญัติยกเว้นไว้ในมาตรา ๖๓ ดังกล่าว อีกประการหนึ่ง ถ้าจะถือว่าเจ้ากระทรวงจะสั่งกลับเสียเมื่อใดได้แล้ว ก็ย่อมจะก่อให้เกิดผลเป็นภัยต่อหลักประกันของข้าราชการ คือ ทำให้ฐานะในการทำหน้าที่ไม่มีความแน่นอน และอาจเป็นผลให้แก่งั่นกันได้

อนึ่ง ในกรณีที่เจ้ากระทรวงได้มีคำสั่งอย่างใดอันเป็นผลให้ผู้หนึ่งผู้ใดเกิดสิทธิรับบำนาญและรับแล้ว สิทธิเช่นนี้ผู้ใดจะบันทึกถอนเสียมิได้ เว้นแต่จะเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญ เช่นไปกระทำความผิดต้องจำคุก เป็นต้น

นอกจากที่ได้กล่าวมาแล้ว เมื่อพิจารณาบทบัญญัติว่าด้วยการรักษาวินัย เฉพาะอย่างยิ่งมาตรา ๖๗^๒ ก็จะเห็นได้ชัดว่า ในกรณีลงโทษผู้ทำผิดวินัย ผู้บังคับบัญชาจะลงโทษได้ก็แต่เฉพาะผู้กระทำความผิดเป็นผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาของตนเท่านั้น ถ้าผู้กระทำความผิดได้พ้นจากเป็นผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาไปแล้ว ก็จะพิจารณาลงโทษทางวินัยอย่างใดหาได้ไม่ สำหรับเรื่องนี้เมื่อกระทรวงมหาดไทยได้มีคำสั่งที่ ๗๕๘/๒๔๘๘ ลงวันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๔๘๘ ให้พ.ต.อ.หลวง เถลิงธรรมาจ ออกจากราชการเพื่อรับบำเหน็จบำนาญในเหตุทดแทนสูงอายุ ตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม ๒๔๘๘ และคำสั่งที่ ๗๖๘/๒๔๘๘ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๔๘๘ ให้ ร.ต.ท.ประเสริฐ

เพื่อไล่ออกหรือปลดออก ถ้าผู้บังคับบัญชาที่ข้าราชการผู้นั้นสังกัดเห็นว่าจะให้คงอยู่ในหน้าที่ราชการระหว่างพิจารณาหรือสอบสวนจะเป็นการเสียหายแก่ราชการ ก็ให้พิจารณาปฏิบัติดังต่อไปนี้

(ก) ถ้าเห็นว่ามีมลทินหรือมัวหมอง จะสั่งให้ออกจากราชการตามมาตรา ๔๓ (ก) ไว้ก่อนก็ได้ แต่ถ้าภายหลังศาลพิพากษาว่ามีความผิด หรือสอบสวนพิจารณาได้ความเป็นสัจจะที่ต้องลงโทษไล่ออกหรือปลดออกแล้ว ก็ให้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงเป็นไล่ออกหรือปลดออกให้ตรงตามบทวินัยแห่งพระราชบัญญัตินี้อีกครั้งหนึ่ง หรือ

(ข) ถ้าเห็นว่ามีมลทินหรือความมัวหมองไม่ปรากฏชัด จะสั่งได้แต่เพียงให้พักราชการ

ฯลฯ

ฯลฯ

การให้พักราชการนั้น ให้พักตลอดเวลาที่สอบสวนพิจารณา เมื่อสอบสวนพิจารณาแล้ว ถ้าปรากฏว่าผู้ที่ถูกสั่งให้พักมิได้กระทำความผิด และไม่มีมลทินความผิดเลย ผู้บังคับบัญชาที่สั่งพักราชการต้องสั่งให้ผู้นั้นกลับคืนตำแหน่งเดิม ถ้าปรากฏว่าถึงแม้ว่าการสอบสวนพิจารณาจะไม่ได้ความเป็นสัจจะว่า ผู้ที่ถูกสั่งให้พักได้กระทำความผิด แต่ก็ยังมีมลทินหรือมัวหมองอยู่ ถ้าเห็นว่าจะให้กลับเข้ารับราชการอีก อาจเสียหายแก่ราชการ ก็ให้สั่งให้ผู้นั้นออกจากราชการตามมาตรา ๔๓ (ก) หรือถ้าเห็นว่า ผู้นั้นยังอาจเป็นประโยชน์แก่ราชการ จะให้ผู้นั้นเข้ารับราชการในตำแหน่งที่ไม่สูงกว่าตำแหน่งเดิมก็ได้

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒ มาตรา ๖๗ ให้ผู้บังคับบัญชามีหน้าที่ดูและมัตระวังข้าราชการในบังคับบัญชาของตนให้ปฏิบัติตามวินัย

ถ้าผู้บังคับบัญชารู้ว่าผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาทำผิดวินัย ผู้บังคับบัญชาต้องพิจารณาว่าความผิดของข้าราชการนั้นอยู่ในอำนาจของตนที่จะลงโทษได้หรือไม่ ถ้าอยู่ในอำนาจของตนที่จะลงโทษ ก็ให้สั่งลงโทษแล้วรายงานไปยังผู้บังคับบัญชาเหนือตน ถ้าเห็นว่าความผิดนั้นควรจะต้องลงโทษมากกว่าที่ตนจะมีอำนาจลงโทษได้ ก็ให้รายงานต่อผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปเพื่อให้ลงโทษตามสมควร

ฯลฯ

ฯลฯ

วรุตมะ ออกจากราชการเพื่อรับบำเหน็จบำนาญในเหตุทดแทน ตั้งแต่วันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๔๘ แล้ว บุคคลทั้งสองก็เป็นอันพ้นจากราชการไปแล้ว และเมื่อได้พ้นจากราชการไปแล้ว ก็ไม่นับว่าเป็นผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาตามความในมาตรา ๖๗ ดังกล่าว ฉะนั้นผู้บังคับบัญชาจะรื้อฟื้นความผิดขึ้นมาลงโทษทางวินัยอีกไม่ได้ ส่วนการที่บุคคลทั้งสองได้กระทำผิดวินัยลงในระหว่างที่ตนยังเป็นข้าราชการอยู่นั้น ถ้าปรากฏว่าเป็นความผิดทางอาญา ก็เป็นเรื่องที่จะต้องจัดการตามกระบวนวิธีภายในกำหนดอายุความส่วนหนึ่งต่างหาก

อาศัยเหตุดังกล่าวมาแล้ว คณะกรรมการกฤษฎีกาจึงเห็นว่า การที่กระทรวงมหาดไทยได้มีคำสั่งที่ ๘๖๐/๒๕๔๘ ลงวันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๔๘ ให้ถอนชื่อ พ.ต.อ. หลวงเฉลิมรณกจากออกจากคำสั่งเดิม และคำสั่งที่ ๑๒/๒๕๔๘ ลงวันที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๔๘ ให้ไล่ พ.ต.อ. หลวงเฉลิมรณก และ ร.ต.ท. ประเสริฐ วรุตมะ ออกจากราชการ และให้ถอนชื่อ ร.ต.ท. ประเสริฐ วรุตมะ ออกจากคำสั่งเดิม จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่มีผลประการใด

ปัญหาข้อ ๒

โดยที่ปัญหานี้เป็นปัญหาข้อเท็จจริง ซึ่งจะต้องมีรายละเอียดปรากฏต่อเจ้าหน้าที่ หรือผู้บังคับบัญชาโดยเฉพาะประการหนึ่ง กับอีกประการหนึ่งตามพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๓๖ คณะกรรมการกฤษฎีกามีหน้าที่รับปรึกษาให้ความเห็นในทางกฎหมาย (มาตรา ๕ (๒)) กล่าวคือ ให้ความเห็นแต่เฉพาะในปัญหาข้อกฎหมายเท่านั้น ฉะนั้นคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงไม่อยู่ในฐานะที่จะวินิจฉัยปัญหานี้ได้

สำหรับข้อหารือของกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรีที่ว่า ถ้าคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่าคำสั่งไล่ออกของกระทรวงมหาดไทยเป็นการไม่ชอบแล้ว การที่จะสั่งลบล้างคำสั่งดังกล่าว จะต้องปฏิบัติอย่างไรจึงจะเป็นการชอบด้วยกฎหมายนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า เมื่อคำสั่งของกระทรวงมหาดไทยเป็นคำสั่งที่มีชอบ ไม่มีผลบังคับใช้ได้แล้ว ปัญหาการปฏิบัติตามกฎหมายก็ย่อมจะไม่มี ส่วนวิธีการที่จะดำเนินเพื่อแสดงให้เห็นปรากฏในวงราชการมิให้ใช้บังคับคำสั่งที่มีชอบ จะควรทำประการใดนั้น ย่อมเป็นปัญหาในทางปฏิบัติราชการของคณะรัฐมนตรีซึ่งมิใช่เป็นปัญหากฎหมาย

(ลงชื่อ) ส. วินิจฉัยกุล

(นายเสริม วินิจฉัยกุล)

เลขาธิการฯ

คณะกรรมการกฤษฎีกา

กุมภาพันธ์ ๒๕๔๓