

บันทึก

เรื่อง การใช้อำนาจของผู้บังคับบัญชาฝ่ายตำรวจและผู้ว่าราชการจังหวัด
ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ.๒๕๖๑

กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๒๐๕/๒๐๔๘๘ ลงวันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๖๑ ขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาตีความเกี่ยวกับการใช้อำนาจของผู้บังคับบัญชาโดยตรงของข้าราชการตำรวจและการใช้อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดแก่ข้าราชการตำรวจตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ.๒๕๖๑ ดังต่อไปนี้

๑. ความในมาตรา ๓๙ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๖๑ ที่บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับบทบัญญัติอื่นแห่งพระราชบัญญัตินี้ การแต่งตั้งข้าราชการตำรวจไปดำรงตำแหน่งอื่นที่ไม่สูงกว่าเดิม การเลื่อนชั้นและอัตราเงินเดือน การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนและการลงโทษข้าราชการตำรวจตำแหน่งตั้งแต่สารวัตรหรือเทียบเท่า สารวัตรลงมาในราชการบริหารส่วนภูมิภาคของกรมตำรวจ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจสั่งได้” เป็นการให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนและการสั่งลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการตำรวจ โดยมีเงื่อนไขบังคับว่าต้องอยู่ “ภายใต้บังคับบทบัญญัติอื่นแห่งพระราชบัญญัตินี้” ฉะนั้น คำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดในการสั่งแต่งตั้งกรรมการสอบสวนและการสั่งลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการตำรวจ อาจถูกลบล้างหรือทำให้สิ้นผลโดยคำสั่งของผู้บังคับบัญชาโดยตรงของข้าราชการตำรวจ ผู้มีอำนาจตามพระราชบัญญัตินี้ที่สั่งการในเรื่องเดียวกันหรือไม่

๒. บทเฉพาะกาลตามมาตรา ๖๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ.๒๕๖๑ ที่บัญญัติว่า “ในระหว่างที่ยังมิได้แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยตำรวจ พุทธศักราช ๒๔๗๗ ให้นำบทบัญญัติในหมวด ๔ หมวด ๕ และหมวด ๗ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.๒๕๑๔ มาใช้บังคับแก่เรื่องวินัยและการรักษาวินัย การออกจากราชการและการอุทธรณ์ของข้าราชการตำรวจตามพระราชบัญญัตินี้โดยอนุโลม โดยให้ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายว่าด้วยวินัยตำรวจ ทั้งนี้ โดยให้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน หรืออำนาจหน้าที่ของผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.๒๕๑๔ เป็นอำนาจหน้าที่ของ ก.ตร. หรือของผู้มีอำนาจตามมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัตินี้ แล้วแต่กรณี” เป็นบทเฉพาะกาลที่ผู้มีอำนาจตามพระราชบัญญัตินี้จะต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์ในบทเฉพาะกาลมาตรา ๖๑ นี้โดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้หรือไม่ และการที่มาตรานี้มิได้กำหนดให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดที่จะดำเนินการในระหว่างที่ยังมิได้แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยตำรวจ พุทธศักราช ๒๔๗๗ ปัจจุบันผู้ว่าราชการจังหวัดจะดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการตำรวจในส่วนภูมิภาคอย่างไร จึงจะมีผลบังคับถูกต้องตามกฎหมาย

๓. กรณีอาจเกิดปัญหาในการใช้อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดตามที่กล่าวในข้อ ๑ และกรณีที่อาจเกิดปัญหาในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัด จะใช้หลักเกณฑ์ตามมาตรา ๖๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ.๒๕๒๑ ในข้อ ๒ กระทรวงมหาดไทยได้พิจารณาเห็นว่า คำว่า “ผู้บังคับบัญชา” ตามความในมาตรา ๒๖ (๓) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ.๒๕๒๑ มิได้กำหนดไว้แน่ชัดว่าจะต้องเป็นผู้บังคับบัญชาที่เป็นข้าราชการตำรวจ คำว่า “ผู้บังคับบัญชา” จึงควรมีความหมายอย่างกว้างเพื่อให้กฎหมายฉบับนี้มีผลบังคับเป็นประโยชน์แก่ทางราชการอย่างกว้างขวาง กล่าวคือ ควรมีความหมายว่าบุคคลใดก็ตามที่กฎหมายฉบับหนึ่งฉบับใดกำหนดไว้โดยชัดแจ้งว่า เป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการตำรวจ บุคคลนั้นก็อยู่ในความหมายของคำว่า ผู้บังคับบัญชาตามมาตรา ๒๖ (๓) นี้ทั้งสิ้น ซึ่งหากความเห็นนี้เป็นความเห็นที่ควรจะเป็น การที่ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน พ.ศ.๒๕๑๕ ข้อ ๕๐ กำหนดว่า “ในจังหวัดหนึ่ง ให้มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้รับนโยบายและคำสั่งจากนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มาปฏิบัติการให้เหมาะสมกับท้องที่และประชาชนและเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด” จะมีความหมายว่าผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการตำรวจ ตามมาตรา ๒๖ (๓) เช่นกัน ดังนั้น การที่กระทรวงมหาดไทยจะดำเนินการโดยให้มีการมอบอำนาจตามมาตรา ๒๖ (๓) สำหรับข้าราชการตำรวจตำแหน่งตั้งแต่สารวัตรหรือเทียบเท่า สารวัตรลงมาในราชการบริหารส่วนภูมิภาคของกรมตำรวจให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด จะทำให้มีผลบังคับสมบูรณ์ตามกฎหมายหรือไม่ และหากไม่อาจมอบอำนาจตามมาตรา ๒๖ (๓) ได้สมควรดำเนินการอย่างไร จึงจะทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจตามมาตรา ๓๙ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ.๒๕๒๑

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๕) ได้พิจารณาเรื่องดังกล่าวประกอบกับคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงมหาดไทย ผู้แทนกรมตำรวจและผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนแล้ว มีความเห็นดังต่อไปนี้

ตามปัญหาข้อที่ ๑ นั้น มาตรา ๓๙^๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ.๒๕๒๑ เป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดไว้โดยเฉพาะสำหรับการแต่งตั้งข้าราชการตำรวจไปดำรงตำแหน่งอื่นที่ไม่สูงกว่าเดิม เลื่อนขั้นและอัตราเงินเดือน แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนและลงโทษข้าราชการตำรวจตำแหน่งตั้งแต่สารวัตรหรือเทียบเท่าสารวัตรลงมาในราชการบริหารส่วนภูมิภาคของกรมตำรวจ ซึ่งมีหลักการตรงตามหลักการเดิมที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๑๑ ทวิ^๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไข

^๑ มาตรา ๓๙ ภายใต้อำนาจบทบัญญัติอื่นแห่งพระราชบัญญัตินี้ การแต่งตั้งข้าราชการตำรวจไปดำรงตำแหน่งอื่นที่ไม่สูงกว่าเดิม การเลื่อนขั้นและอัตราเงินเดือน การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน และการลงโทษข้าราชการตำรวจตำแหน่งตั้งแต่สารวัตรหรือเทียบเท่าสารวัตรลงมาในราชการบริหารส่วนภูมิภาคของกรมตำรวจ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจสั่งได้

^๒ มาตรา ๑๑๑ ทวิ การย้ายข้าราชการตำรวจตำแหน่งตั้งแต่ระดับผู้บังคับกองหรือตำแหน่ง

เพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๙ ลงวันที่ ๘ พฤศจิกายน พ.ศ.๒๕๒๐ ในเมื่อ มาตรา ๓๙ เป็นบทบัญญัติให้อำนาจดังกล่าวแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดไว้โดยเฉพาะเช่นนี้ดังนั้นเมื่อ ผู้ว่าราชการจังหวัดได้มีคำสั่งแต่งตั้งกรรมการสอบสวน และได้มีคำสั่งลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการ ตำรวจตำแหน่งตั้งแต่สารวัตรหรือเทียบเท่าสารวัตรลงมาในราชการบริหารส่วนภูมิภาคของกรม ตำรวจแล้ว คำสั่งดังกล่าวจึงไม่อาจถูกลบล้างหรือทำให้สิ้นผลไปโดยคำสั่งของผู้บังคับบัญชา โดยตรงของข้าราชการตำรวจดังกล่าวได้ กรณีเช่นนี้ได้กำหนดขบวนการไว้ตามมาตรา ๙๒^๓ แห่ง พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะ ปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๙ ลงวันที่ ๘ พฤศจิกายน พ.ศ.๒๕๒๐ แล้ว ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ใช้บังคับสำหรับ กรณีนี้ด้วย ตามนัยของมาตรา ๖๑^๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ.๒๕๒๑

ตั้งแต่ระดับ ๔ ลงมา ในราชการบริหารส่วนภูมิภาคของกรมตำรวจไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอื่นในระดับ เดียวกันในจังหวัด ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจสั่ง

ในการสั่งเลื่อนเงินเดือน แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน และการลงโทษข้าราชการตำรวจ ตามพระราชบัญญัตินี้ สำหรับข้าราชการตำรวจตำแหน่งตั้งแต่ระดับผู้บังคับกองหรือตั้งแต่ระดับ ๔ ลงมา ใน ราชการบริหารส่วนภูมิภาคของกรมตำรวจ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจสั่งได้

^๓ มาตรา ๙๒ เมื่อผู้บังคับบัญชาได้สั่งลงโทษ สั่งให้ออกจากราชการ หรือดำเนินการทาง วินัยแก่ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดไปแล้ว ให้ส่งรายงานการลงโทษ การสั่งให้ออกจากราชการ หรือการ ดำเนินการทางวินัยนั้นต่อผู้บังคับบัญชาของข้าราชการพลเรือนสามัญผู้นั้นตามลำดับจนถึงปลัดกระทรวง ใน กรณีที่เป็นข้าราชการพลเรือนสามัญตำแหน่งระดับ ๑๐ ในกระทรวงหรือทบวง และตำแหน่งทุกระดับใน สำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี หรือในส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมและไม่สังกัดกระทรวงหรือทบวง หรือในส่วน ราชการที่มีฐานะเป็นกรมและมีหัวหน้าส่วนราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี ให้รายงานจนถึงรัฐมนตรีเจ้าสังกัด

ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาของข้าราชการพลเรือนสามัญผู้นั้น ซึ่งมีตำแหน่งเหนือผู้สั่งตามวรรค หนึ่ง เห็นว่าการลงโทษหรือการดำเนินการทางวินัยนั้นไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสม ก็ให้ผู้บังคับบัญชาดังกล่าวมี อำนาจที่จะสั่งลงโทษ เพิ่มโทษ ลดโทษ หรือยกโทษ ตามควรแก่กรณีได้ แต่ถ้าจะลงโทษหรือเพิ่มโทษแล้ว โทษที่ ลงหรือเพิ่มขึ้นรวมกับที่สั่งไว้แล้วเดิมต้องไม่เกินอำนาจของผู้ซึ่งสั่งใหม่นั้น

ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาได้สั่งลงโทษ สั่งให้ออกจากราชการ ดำเนินการทางวินัยหรือลงทัณฑ์ แก่ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน หรือตามกฎหมายว่าด้วยวินัย โดยเฉพาะแล้ว แต่ผู้บังคับบัญชาของข้าราชการพลเรือนสามัญผู้นั้นซึ่งมีตำแหน่งเหนือผู้สั่งดังกล่าว เห็นว่ากรณี เป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ก็ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัด ปลัดกระทรวงหรืออธิบดีผู้บังคับบัญชา แล้วแต่กรณี ซึ่งมีตำแหน่งเหนือผู้สั่งดังกล่าวที่ได้รับรายงานตามวรรคหนึ่ง มีอำนาจดำเนินการตามมาตรา ๘๖ หรือมาตรา ๘๖ ทวิ ถ้าจะต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนตามมาตรา ๘๖ ก่อน ก็ให้ผู้บังคับบัญชาดังกล่าวมีอำนาจ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนตามมาตรา ๘๖ ในกรณีที่จะต้องลงโทษตามมาตรา ๘๖ ทวิ ถ้ามีการตัดเงินเดือน ลดขั้นเงินเดือน หรือลงทัณฑ์อย่างอื่นไปแล้ว ก็ให้เป็นอันพับไป

^๔ มาตรา ๖๑ ในระหว่างที่ยังมิได้แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยตำรวจ พุทธศักราช ๒๔๗๗ ให้นำบทบัญญัติในหมวด ๔ หมวด ๕ และหมวด ๗ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบ ข้าราชการพลเรือน พ.ศ.๒๕๑๘ มาใช้บังคับแก่เรื่องวินัยและการรักษาวินัยการออกจากราชการและการอุทธรณ์ ของข้าราชการตำรวจตามพระราชบัญญัตินี้โดยอนุโลม โดยให้ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายว่าด้วยวินัยตำรวจ ทั้งนี้ โดยให้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ เป็นอำนาจหน้าที่ของ ก.ตร. หรือ ของผู้ที่มีอำนาจตามมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัตินี้ แล้วแต่กรณี

ส่วนปัญหาข้อที่ ๓ นั้น มาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ

เทียบผู้กำกับการลงมา

พ.ศ.๒๕๒๑ เป็นบทบัญญัติที่ให้ผู้บังคับบัญชาสั่งให้ข้าราชการตำรวจซึ่งเห็นสมควรรักษาการในตำแหน่งที่ว่างลงและยังมิได้แต่งตั้งผู้ใดให้ดำรงตำแหน่งนั้น หรือผู้ดำรงตำแหน่งใดไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้เป็นครั้งคราวซึ่งเป็นการชั่วคราว เท่านั้น ไม่เกี่ยวกับปัญหาข้อที่ ๑ อันเป็นเรื่องที่ มาตรา ๓๙ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัติให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดในการแต่งตั้ง ข้าราชการตำรวจไปดำรงตำแหน่งอื่นที่ไม่สูงกว่าเดิม ฯลฯ และไม่เกี่ยวกับปัญหาข้อที่ ๒ อันเป็น เรื่องที่มาตรา ๖๑ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัติให้นำบทบัญญัติในหมวด ๔ หมวด ๕ และ หมวด ๗ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ มาใช้บังคับแก่เรื่องวินัย และการรักษาวินัย และการอุทธรณ์ของข้าราชการตำรวจ โดยอนุโลม

สำหรับคำว่า “ผู้บังคับบัญชา” ตามมาตรา ๒๖ นั้น เมื่อได้พิจารณาเจตนารมณ์ ของกฎหมายซึ่งเห็นได้จากมาตรา ๓๙ ที่บัญญัติให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจเช่นเดียวกับ ผู้บังคับบัญชาโดยตรงของข้าราชการตำรวจในราชการบริหารส่วนภูมิภาค ประกอบกับข้อ ๕๐^๔ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน พ.ศ.๒๕๑๕ ซึ่งบัญญัติให้ผู้ว่า ราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด ฯลฯ แล้ว สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๕) เห็นว่า หมายความรวมถึงผู้ว่าราชการจังหวัดด้วย ดังนั้น อธิบดีกรมตำรวจจึงอาจมอบหมายให้ผู้ว่า ราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งให้ราชการตำรวจในราชการบริหารส่วนภูมิภาคซึ่งเห็นสมควร รักษาการ ในตำแหน่งดังกล่าวชั่วคราวได้ตามมาตรา ๒๖ (๓)

อนึ่ง อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดตามมาตรา ๓๙ นั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดย่อม ใช้ได้โดยไม่จำเป็นต้องได้รับมอบหมายแต่อย่างใด เพราะกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้โดยเฉพาะ แล้ว

(ลงชื่อ) อมร จันทสมบุรณ์

(นายอมร จันทสมบุรณ์)

รองเลขาธิการฯ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มกราคม ๒๕๒๒

^๔ข้อ ๕๐ ในจังหวัดหนึ่ง ให้มีผู้ว่าราชการจังหวัดคนหนึ่งเป็นผู้รับนโยบายและคำสั่งจาก นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรมมาปฏิบัติภารกิจให้เหมาะสมกับท้องที่ และประชาชน และเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด และ รับผิดชอบในราชการจังหวัดและอำเภอ และจะให้มีรองผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด หรือ ทั้งรองผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้ช่วยปฏิบัติราชการแทนผู้ว่าราชการจังหวัดก็ได้

ฯลฯ

ฯลฯ