

บันทึก

เรื่อง การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงในกรณีที่มีการร้องเรียน
ว่าข้าราชการอัยการประพฤติมิชอบ

กระทรวงมหาดไทย มีหนังสือ ปกปิด ด่วน ที่ มท ๐๒๐๓.๓/๘๖๑ ลงวันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๓๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า นางบุญเลิศ ศรีทองแท้ ได้ร้องเรียนขอความเป็นธรรมต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เรื่องบุตรชายของผู้ร้องถูกรอยดัดชั้นถึงแก่ความตาย และผู้ร้องอ้างว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจและพนักงานอัยการซึ่งเกี่ยวข้องกับคดีมีพฤติการณ์ที่มิชอบ ให้ความช่วยเหลือผู้กระทำผิด กระทรวงมหาดไทยพิจารณาแล้ว เพื่อให้ความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย จึงได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นทำการสอบสวนข้อเท็จจริงโดยมีผู้แทนกรมอัยการร่วมเป็นกรรมการด้วย และได้แจ้งกรมอัยการเพื่อให้ส่งผู้แทนร่วมเป็นกรรมการ กรมอัยการได้แจ้งกระทรวงมหาดไทยทราบข้อเท็จจริงที่ได้มอบหมายให้ผู้บังคับบัญชาฝ่ายอัยการดำเนินการตรวจสอบในเรื่องดังกล่าวว่า พนักงานอัยการได้ปฏิบัติหน้าที่โดยชอบแล้ว มิได้ให้ความช่วยเหลือผู้กระทำผิดตามคำร้องเรียน และแจ้งให้ทราบเพิ่มเติมว่า กรณีการร้องเรียนกล่าวโทษข้าราชการอัยการและข้าราชการอื่นร่วมกันประพฤติมิชอบ คณะกรรมการอัยการ (ก.อ.) ในการประชุมครั้งที่ ๗/๒๕๓๑ เมื่อวันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๓๑ มีมติให้ตอบข้อหารือกระทรวงมหาดไทย (สำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี) เกี่ยวกับการตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงไว้ว่า คณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงในกรณีที่มีการร้องเรียนกล่าวโทษข้าราชการอัยการ ต้องแต่งตั้งจากข้าราชการอัยการเท่านั้น และหากเป็นกรณีที่มีการร้องเรียนกล่าวโทษข้าราชการอัยการและข้าราชการอื่นประพฤติมิชอบ ก็จะต้องแยกการตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงออกจากกันเป็นคนละคณะ

กระทรวงมหาดไทยเห็นว่า ในการสอบสวนข้าราชการอัยการเฉพาะการสอบสวนทางวินัยที่มีมูลกรณีเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงเท่านั้นที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. ๒๕๒๑ กำหนดให้ต้องแต่งตั้งกรรมการจากข้าราชการอัยการ และในการสอบสวนคณะกรรมการสอบสวนจะต้องสอบสวนตามหลักเกณฑ์ที่ ก.อ.กำหนด แต่การสอบสวนขั้นต้นหรือการสอบสวนข้อเท็จจริง ยังไม่เป็นการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง กฎหมายดังกล่าวบัญญัติไว้เพียงวิธีการสอบสวน แต่ไม่ได้กำหนดคุณสมบัติตัวบุคคลที่จะเป็นกรรมการไว้ ดังนั้นผู้บังคับบัญชาซึ่งแม้จะมีใช้ข้าราชการอัยการ เช่น ปลัดกระทรวงมหาดไทย หรือผู้ว่าราชการจังหวัด ก็อาจทำการสอบสวนขั้นต้น หรือได้รับการแต่งตั้งให้เป็นกรรมการในการสอบสวนข้อเท็จจริง และมีอำนาจในการแต่งตั้งข้าราชการจากผู้ที่เห็นสมควรมาเป็นกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงได้ การสอบสวนในขั้นนี้เป็นเพียงการรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อหาข้อเท็จจริง ซึ่งไม่แน่นอนเสมอไปว่าข้าราชการอัยการผู้ถูกกล่าวหาจะต้องเป็นผู้กระทำผิด และเมื่อปรากฏผลการสอบสวนขั้นต้นหรือการสอบสวนข้อเท็จจริง โดยเฉพาะในกรณีที่มีการแต่งตั้งคณะกรรมการ

สอบสวนข้อเท็จจริงเป็นประการใด ผู้บังคับบัญชาก็ยังสามรถให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกกล่าวหาได้อีกชั้นหนึ่ง ในฐานะเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัยว่าการกระทำเป็นความผิดหรือไม่ เพียงใด และจะต้องมีการสอบสวนความผิดวินัยอย่างร้ายแรงต่อไปหรือไม่ เพียงใด

กระทรวงมหาดไทยพิจารณาแล้วเห็นว่า การที่ ก.อ.กำหนดให้การสอบสวนข้อเท็จจริงต้องแต่งตั้งจากข้าราชการอัยการเท่านั้น น่าจะเป็นการกำหนดที่ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย และเป็นการจำกัดอำนาจหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาในการดำเนินการที่เห็นว่าเหมาะสมเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวที่เกิดขึ้นและเป็นธรรมกับทุกฝ่ายตามอำนาจหน้าที่ของตนน่าจะถือได้ว่าเป็นการกำหนดที่อยู่นอกเหนืออำนาจของ ก.อ. และเป็นการกำหนดที่ไม่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความสมเหตุสมผลที่ทุกฝ่ายจำต้องถือปฏิบัติ ทั้งนี้ จะเห็นได้จากในกรณีการสอบสวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (คณะกรรมการป.ป.ป.) ซึ่งเมื่อได้ทำการสอบสวนตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. ๒๕๑๘ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๐ เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ป.มีมติว่าเรื่องที่สอบสวนมีมูลว่ากระทำผิด โดยได้ส่งเรื่องและสำนวนการสอบสวนข้าราชการให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการตามมาตรา ๑๙ ทวิ แล้ว กฎหมายกำหนดให้ในการสอบสวนทางวินัยคณะกรรมการสอบสวนต้องนำสำนวนการสอบสวนของคณะกรรมการ ป.ป.ป.มาใช้เป็นหลักในการสอบสวนและทำความเห็นเสนอแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ซึ่งหากผู้ถูกกล่าวหาเป็นข้าราชการอัยการแล้ว แม้คณะกรรมการ ป.ป.ป.จะมีใช้เป็นข้าราชการอัยการแต่เมื่อได้ดำเนินการสอบสวนและพิจารณาตามอำนาจหน้าที่แล้ว คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยข้าราชการอัยการที่ได้รับการแต่งตั้งจะต้องนำสำนวนการสอบสวนของคณะกรรมการ ป.ป.ป.เป็นหลักในการวินิจฉัย กล่าวคือ นำมาเป็นส่วนหนึ่งของสำนวนการสอบสวนทางวินัยข้าราชการอัยการ

กระทรวงมหาดไทยพิจารณาแล้ว เห็นว่า ขณะนี้ปัญหาการร้องเรียนเกี่ยวกับพฤติการณ์ที่มีชอบของข้าราชการอัยการเกิดขึ้นจำนวนมาก และมีความจำเป็นที่จะต้องได้ข้อเท็จจริงที่แน่ชัดและเป็นธรรมแก่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น การที่จะแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงประกอบด้วยกรรมการจากฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งอาจมิใช่เป็นข้าราชการอัยการทั้งหมด จึงนับว่าเป็นวิธีการที่เหมาะสม จึงหารือมายังคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าความเห็นของกระทรวงมหาดไทยที่ไม่เห็นพ้องกับมติ ก.อ.ในเรื่องดังกล่าว ถูกต้องหรือไม่เพียงใด เพื่อจะได้เป็นแนวทางปฏิบัติต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว โดยมีผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (สำนักงานปลัดกระทรวงและกรมอัยการ) และผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงาน ก.พ.) เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า ในกรณีที่มีการกล่าวหาว่าข้าราชการอัยการกระทำผิดวินัย การดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการอัยการผู้นั้นย่อมต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่าย

อัยการ พ.ศ. ๒๕๒๑ โดยมาตรา ๕๓^๑ บัญญัติว่า จะต้องให้ผู้บังคับบัญชาของข้าราชการอัยการดังกล่าวเป็นผู้สอบสวนชั้นต้นตามวิธีการที่กำหนดไว้เสียก่อน หากปรากฏว่าได้กระทำผิดจริงแต่ยังไม่ถึงขั้นกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ก็ให้รายงานตามลำดับถึงอธิบดีกรมอัยการเพื่อส่งให้ ก.อ. พิจารณา เมื่อ ก.อ. มีความเห็นควรลงโทษสถานใด ก็จะเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อมีคำสั่งตามนัยมาตรา ๖๓^๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว แต่ถ้าเป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง จะต้องดำเนินการตามมาตรา ๕๔^๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยรายงานให้

^๑ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. ๒๕๒๑

มาตรา ๕๓ เมื่อข้าราชการอัยการผู้ใดถูกกล่าวหาหรือมีกรณีเป็นที่สงสัยว่ากระทำผิดวินัย ผู้บังคับบัญชาต้องดำเนินการสอบสวนชั้นต้นโดยมิชักช้า

วิธีการสอบสวนชั้นต้นจะทำได้โดยให้ผู้มีกรณีเกี่ยวข้องชี้แจงเรื่องราวเป็นหนังสือหรือโดยบันทึกเรื่องราวและความเห็นก็ได้

เมื่อผู้บังคับบัญชาได้สอบสวนชั้นต้นแล้ว เห็นว่าข้าราชการอัยการผู้ใดกระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรง ให้ดำเนินการตามมาตรา ๖๓ แต่ถ้าเห็นว่าเป็นกรณีกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงให้ดำเนินการตามมาตรา ๕๔ หรือมาตรา ๕๖ แล้วแต่กรณี แต่ถ้าเกินอำนาจของตน ให้รายงานไปยังผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปตามลำดับ เพื่อดำเนินการตามควรแก่กรณี

^๒ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. ๒๕๒๑

มาตรา ๖๓ ข้าราชการอัยการผู้ใดกระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรง และผู้บังคับบัญชาสอบสวนพิจารณาแล้วเห็นว่าสมควรลงโทษเพียงสถานใดบ้างเห็นความชอบเป็นเวลาไม่เกินสามปี หรือถ้ามีเหตุสมควรปราณี จะลงโทษเพียงภาคทัณฑ์โดยจะให้ทำทัณฑ์บนไว้ด้วยหรือไม่ก็ได้ ก็ให้ผู้บังคับบัญชารายงานตามลำดับถึงอธิบดีเพื่อเสนอ ก.อ. เมื่อ ก.อ. พิจารณาเห็นสมควรลงโทษสถานใด ก็ให้รายงานไปยังรัฐมนตรีเพื่อสั่ง

^๓ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. ๒๕๒๑

มาตรา ๕๔ ข้าราชการอัยการผู้ใดซึ่งผู้บังคับบัญชาเห็นว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงที่มีโทษถึงไล่ออก ปลดออก หรือให้ออก ให้ผู้บังคับบัญชาต่อไปนี้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นอย่างน้อยสามคน เพื่อทำการสอบสวน คือ

(๑) รัฐมนตรี สำหรับข้าราชการอัยการทุกชั้น

(๒) อธิบดี สำหรับข้าราชการอัยการซึ่งได้รับเงินเดือนชั้น ๑ และชั้น ๒

กรรมการตามวรรคหนึ่งต้องเป็นข้าราชการอัยการ

ในการสอบสวนนั้น คณะกรรมการสอบสวนต้องแจ้งข้อกล่าวหาและรายละเอียดเท่าที่มีอยู่ให้ผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยทราบ และต้องให้โอกาสแก่ผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยชี้แจงและนำพยานหลักฐานเข้าสืบแก้ข้อกล่าวหาได้ด้วย

ให้คณะกรรมการสอบสวนดำเนินการสอบสวนให้เสร็จโดยเร็ว กำหนดอย่างช้าไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันได้รับแต่งตั้ง ถ้ามีความจำเป็นซึ่งจะสอบสวนไม่ทันภายในกำหนดนั้นก็ให้ขยายเวลาออกไปได้อีกไม่เกินสองครั้ง แต่ละครั้งเป็นเวลาไม่เกินสิบห้าวัน และต้องแสดงเหตุที่ต้องขยายเวลาไว้ด้วยทุกครั้ง แต่ถ้าขยายเวลาแล้วยังสอบสวนไม่เสร็จ จะขยายเวลาต่อไปอีกได้ต่อเมื่อได้รับอนุมัติจากผู้แต่งตั้ง

หลักเกณฑ์และวิธีการที่เกี่ยวกับการสอบสวนให้เป็นไปตามที่ ก.อ. กำหนด

เมื่อคณะกรรมการสอบสวนได้ทำการสอบสวนเสร็จแล้ว ให้รายงานเสนอความเห็นต่ออธิบดี โดยให้ผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาตามลำดับได้แสดงความเห็นเสียก่อนด้วย ถ้าคณะกรรมการหรือผู้บังคับบัญชาดังกล่าว หรืออธิบดี เห็นว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดวินัย ก็ให้อธิบดีทำความเห็นรายงานไปยัง ก.อ.

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยหรืออธิบดีกรมอัยการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนชั้นพิจารณาต่อไป โดยคณะกรรมการต้องเป็นข้าราชการอัยการ เมื่อคณะกรรมการสอบสวนเสร็จ อธิบดีกรมอัยการจะต้องรายงาน ก.อ.เพื่อพิจารณา เมื่อ ก.อ.มีความเห็นควรลงโทษสถานใด รัฐมนตรีฯ ก็จะเป็นผู้ออกคำสั่งต่อไป และในกรณีเป็นกรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้งหรือ ข้าราชการอัยการผู้กระทำผิดรับสารภาพ รัฐมนตรีฯ จะสั่งลงโทษโดยไม่ต้องสอบสวนก็ได้ ทั้งนี้ ต้องได้รับความเห็นชอบของ ก.อ.ก่อน^๔

เมื่อพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. ๒๕๒๑ ได้บัญญัติหลักเกณฑ์เป็นขั้นตอนเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยข้าราชการอัยการไว้เป็นกรณีเฉพาะดังกล่าวข้างต้นเช่นนี้แล้ว การดำเนินการอื่นใดที่มีได้เป็นไปตามหลักเกณฑ์นั้นย่อมจะมีใช่เป็นการดำเนินการทางวินัยที่มีผลตามกฎหมาย ฉะนั้น การที่ปลัดกระทรวงมหาดไทยโดยได้รับคำสั่งจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงในกรณีที่มีการร้องเรียนว่าข้าราชการอัยการประพฤติมิชอบ โดยยังมิได้ส่งเรื่องไปให้ผู้บังคับบัญชาของข้าราชการอัยการผู้นั้นดำเนินการสอบสวนตามมาตรา ๕๓ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. ๒๕๒๑ การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงในกรณีเช่นนี้จึงยังไม่อาจถือได้ว่าเป็นการดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. ๒๕๒๑ หากแต่มีลักษณะเป็นการหาข้อมูลประกอบการพิจารณาเรื่องร้องเรียน อันเป็นการตรวจสอบการปฏิบัติราชการทั่วไปที่รัฐมนตรีฯ หรือปลัดกระทรวงฯ อาจกระทำได้ตามปกติในการบริหารราชการ ซึ่งผลการพิจารณาของคณะกรรมการไม่อาจนำมากล่าวอ้างว่ามีผลเป็นการดำเนินการทางวินัยได้ และไม่กระทบกระเทือนถึงการดำเนินการทางวินัยต่อไปตามกระบวนการที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. ๒๕๒๑ ซึ่งผู้มีอำนาจพิจารณาดำเนินการทางวินัยยังคงพิจารณาได้โดยอิสระตามหลักเกณฑ์ของกฎหมาย มิได้ถูกผูกมัดโดยผลการพิจารณาของคณะกรรมการดังกล่าว

ด้วยเหตุนี้ เมื่อการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงของปลัดกระทรวงมหาดไทย มิได้มีผลเป็นการดำเนินการทางวินัยตามกฎหมาย คณะกรรมการดังกล่าวจึงไม่จำเป็นต้องเป็นข้าราชการอัยการแต่อย่างใด

เมื่อ ก.อ.ได้พิจารณาเห็นสมควรลงโทษไล่ออก ปลดออกหรือให้ออกจากราชการ จึงให้รัฐมนตรีหรือผู้บังคับบัญชาที่ได้รับมอบหมายจากรัฐมนตรีสั่งไล่ออกปลดออก หรือให้ออกจากราชการต่อไป

ในกรณีข้าราชการอัยการถูกฟ้องคดีอาญา จะใช้คำพิพากษาถึงที่สุดของศาลประกอบการพิจารณาของ ก.อ. โดยไม่ต้องตั้งคณะกรรมการสอบสวนก็ได้

๔ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. ๒๕๒๑

มาตรา ๕๖ ข้าราชการอัยการผู้ใดกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง และเป็นกรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้งตามที่ ก.อ.กำหนด หรือได้ให้ถ้อยคำรับสารภาพเป็นหนังสือต่อผู้บังคับบัญชาหรือต่อคณะกรรมการสอบสวน รัฐมนตรีหรือผู้บังคับบัญชาที่ได้รับมอบหมายจากรัฐมนตรีจะพิจารณาสั่งลงโทษโดยไม่ต้องสอบสวนก็ได้ ทั้งนี้ ต้องได้รับความเห็นชอบของ ก.อ.ก่อน

(ลงชื่อ) วัฒนา รัตนวิจิตร

(นายวัฒนา รัตนวิจิตร)

รองเลขาธิการฯ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ตุลาการ ๒๕๓๓