

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง อำนาจในการออกระเบียบสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ว่าด้วยการถอดยศตำรวจ พ.ศ. ๒๕๕๗

สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้มีหนังสือ ที่ ตช ๐๐๐๙.๒๕๕๔/๑๕๘๘ ลงวันที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๕๔ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า ตามที่เคยหารือปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับแนวทางการขอพระราชทานพระบรมราชานุญาตถอดยศตำรวจและเรียกคืนเครื่องราชอิสริยาภรณ์มายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาครั้งหนึ่งแล้ว โดยในส่วนของ การถอดยศขอหารือว่า “คำพิพากษาศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่พิพากษาให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีความผิดตามมาตรา ๑๐๐ (๑) วรรคสาม และพิพากษาให้รับโทษจำคุกตามมาตรา ๑๒๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ถือเป็นเหตุในการพิจารณาถอดยศตำรวจ ตามระเบียบสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ว่าด้วยการถอดยศตำรวจ พ.ศ. ๒๕๕๗ หรือไม่” ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) ได้มีความเห็นว่าการกำหนดเหตุแห่งการถอดยศมุ่งหมายถึงผลที่ผู้ถูกลงโทษได้รับจากคำพิพากษาถึงที่สุดให้ลงโทษจำคุกเท่านั้น โดยไม่ได้มุ่งหมายถึงสถานะของบุคคล กระบวนการพิจารณาพิพากษาคดี หรือฐานความผิดที่จะต้องเป็นไปตามกฎหมายใด ดังนั้น ถ้าข้าราชการตำรวจผู้ใดมีกรณีต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกไม่ว่าเป็นคำพิพากษาของศาลใด ย่อมอยู่ในหลักเกณฑ์ตามข้อ ๑ (๒) แห่งระเบียบสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ว่าด้วยการถอดยศตำรวจ พ.ศ. ๒๕๕๗ และต่อมาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและข้าราชการบำนาญกับพวกรวม ๖ คน มีหนังสือ ลงวันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ ถึงสำนักงานตำรวจแห่งชาติร้องขอให้ยกเลิกระเบียบสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ว่าด้วยการถอดยศตำรวจฯ ในส่วนที่ใช้บังคับกับอดีตข้าราชการตำรวจหรือบุคคลภายนอก โดยมีประเด็นสรุปได้ ดังนี้

การออกระเบียบโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๗ มาตรา ๑๑ (๔) จะใช้บังคับกับข้าราชการตำรวจเท่านั้น การที่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติออกระเบียบสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ว่าด้วยการถอดยศตำรวจ พ.ศ. ๒๕๕๗ โดยครอบคลุมไปถึงบุคคลภายนอกเป็นการใช้อำนาจเกินขอบเขตที่กฎหมายกำหนดและเป็นการออกระเบียบโดยมิชอบ เนื่องจากมาตรา ๑๑ (๔) แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติฯ บัญญัติให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติมีอำนาจ “วางระเบียบหรือทำคำสั่งเฉพาะเรื่องไว้ให้ข้าราชการตำรวจหรือพนักงานสอบสวนปฏิบัติเกี่ยวกับการใช้อำนาจหรือการปฏิบัติหน้าที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาหรือกฎหมายอื่น” เท่านั้น ดังนั้น จึงขอให้ยกเลิกระเบียบสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ว่าด้วยการถอดยศตำรวจฯ ข้อ ๑ วรรคหนึ่ง

เฉพาะข้อความว่า “และที่พ้นจากข้าราชการตำรวจไปแล้ว” และข้อ ๑ (๖) ทั้งข้อ คือ “ต้องหากดีอาญาแล้วหลบหนีไปสำหรับผู้ที่มีได้อยู่ในราชการหรือหน่วยงานของรัฐ” นอกจากนี้ การออกกระเปียบดังกล่าวถือเป็นการออกกฎ เพื่อให้มีผลเป็นการทั่วไปต่อเอกชนที่เกี่ยวข้องตามนัย มาตรา ๗ (๔) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ จะต้องลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา แต่สำนักงานตำรวจแห่งชาติมิได้นำระเบียบฉบับนี้ลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา ดังนั้น จึงไม่สามารถนำมาใช้บังคับในทางที่ไม่เป็นคุณแก่บุคคลใดได้ตามนัย มาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งบัญญัติไว้ว่า “ข้อมูลข่าวสารที่ต้องลงพิมพ์ตามมาตรา ๗ (๔) ถ้ายังไม่ได้ลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษานำมาใช้บังคับในทางที่ไม่เป็นคุณแก่ผู้ใดไม่ได้”

สำนักงานตำรวจแห่งชาติ พิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นประเด็นปัญหาข้อกฎหมายซึ่งแตกต่างไปจากคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) ได้พิจารณาและมีความเห็นไว้แล้ว จึงนำเรื่องเสนอคณะอนุกรรมการ ก.ตร. ซึ่งคณะอนุกรรมการฯ พิจารณาแล้วที่ประชุมมีความเห็นเป็นสองฝ่าย ดังนี้

ฝ่ายที่หนึ่ง เห็นว่า ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติออกกระเปียบสำนักงานตำรวจแห่งชาติว่าด้วยการถอดยศตำรวจฯ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๑ (๔) มาตรา ๒๘ และมาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติฯ โดยมีเจตนารมณ์ให้ผู้ดำรงอยู่ในยศตำรวจต้องประพฤติหรือวางตนให้เหมาะสมกับเกียรติศักดิ์ เพื่อมิให้นำความเสื่อมเสียมาสู่หมู่คณะของข้าราชการตำรวจ หากผู้ใดประพฤติหรือวางตนให้เหมาะสมกับเกียรติศักดิ์ไม่ได้ก็ไม่สมควรที่จะดำรงอยู่ในยศตำรวจต่อไป และเมื่อพิจารณาจากพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติฯ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๒๙ บทบัญญัติของกฎหมายได้ใช้คำว่า “ยศตำรวจชั้นสัญญาบัตร” หรือ “ยศตำรวจชั้นประทวน” โดยมีได้ใช้คำว่า “ยศข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตร” และ “ยศข้าราชการตำรวจชั้นประทวน” ทั้งยังบัญญัติเรื่อง “การแต่งตั้งยศตำรวจชั้นสัญญาบัตรเป็นกรณีพิเศษ” ไว้ด้วย กรณีนี้จะเห็นได้ว่ายศตำรวจสามารถให้ได้ทั้งผู้ที่เป็นข้าราชการตำรวจและผู้ที่ไม่ได้เป็นข้าราชการตำรวจ สำหรับการถอดยศก็เช่นกันกฎหมายได้บัญญัติหลักเกณฑ์และวิธีการในกรณีดังกล่าวเพื่อคุ้มครองในการใช้ยศตำรวจไม่ว่าจะเป็นข้าราชการตำรวจ หรือข้าราชการตำรวจที่พ้นจากราชการตำรวจไปแล้ว หรือบุคคลภายนอกที่ได้รับการแต่งตั้งยศก็ตาม โดยการแต่งตั้งยศ การถอดหรือการออกจายศตำรวจ ถือเป็นการปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติฯ มาตรา ๖ (๕) และในการนี้มีผลใช้บังคับแก่ผู้มียศตำรวจเท่านั้น ซึ่งไม่ใช้กับบุคคลทั่วไป แต่เป็นไปเฉพาะกลุ่มผู้ดำรงยศตำรวจ จึงไม่จำเป็นต้องนำลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาให้บุคคลทั่วไปได้รับทราบก็มีผลใช้บังคับได้

ฝ่ายที่สอง เห็นว่า พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติฯ เป็นกฎหมายที่ตราขึ้น เพื่อใช้ในการบริหารราชการของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ครอบคลุมทุกเรื่องเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการตำรวจ โดยมีได้มีบทบัญญัติในการถอดยศหรือการออกจายศตำรวจสำหรับบุคคลภายนอกที่มียศตำรวจอย่างชัดเจนแต่อย่างใด ทั้งนี้ หากกฎหมายประสงค์จะให้ผลใช้บังคับ

กับข้าราชการตำรวจที่พ้นจากราชการตำรวจไปแล้ว หรือประสงค์ให้มีผลใช้บังคับกับบุคคลภายนอกที่เกี่ยวข้องก็ควรจะต้องบัญญัติไว้ในกฎหมายอย่างชัดเจน และหากพิจารณาจากระเบียบสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ว่าด้วยการถอดยศตำรวจฯ ออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๑ (๔) แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ ซึ่งกำหนดให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติมีอำนาจออกระเบียบหรือทำคำสั่งเฉพาะเรื่องไว้ให้ข้าราชการตำรวจปฏิบัติเท่านั้นไม่ได้รวมถึงบุคคลภายนอกที่มีได้มีสถานภาพของการเป็นข้าราชการตำรวจแล้ว ดังนั้น ในส่วนที่ระเบียบสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ว่าด้วยการถอดยศตำรวจฯ กำหนดไว้น่าจะเกินจากขอบเขตอำนาจที่กฎหมายให้ไว้ย่อมไม่มีผลใช้บังคับกับผู้พ้นจากราชการตำรวจไปแล้วและบุคคลภายนอก สำหรับระเบียบสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ว่าด้วยการถอดยศตำรวจฯ กรณีเกี่ยวกับการนำพินัยในราชกิจจานุเบกษา ฝ่ายที่สองเห็นพ้องด้วยกับความเห็นฝ่ายที่หนึ่ง

ในเรื่องนี้คณะกรรมการข้าราชการตำรวจในการประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๕๔ เมื่อวันที่ ๒๗ มกราคม ๒๕๕๔ มีมติรับทราบตามที่คณะอนุกรรมการ ก.ตร. เกี่ยวกับกฎหมายและระเบียบเสนอ และให้หารือมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า ในกรณีที่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติออกระเบียบสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ว่าด้วยการถอดยศตำรวจ พ.ศ. ๒๕๕๗ โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๗ มาตรา ๑๑ (๔) มาตรา ๒๘ และมาตรา ๒๙ ซึ่งครอบคลุมไปถึงบุคคลภายนอก ได้แก่ ข้าราชการตำรวจที่พ้นจากราชการตำรวจไปแล้ว และบุคคลภายนอกที่ไม่อยู่ในราชการหรือหน่วยงานของรัฐ เป็นการใช้อำนาจออกระเบียบเกินขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจหรือไม่ อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) ได้พิจารณาข้อหารือของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ โดยมีผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี) และผู้แทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นว่า พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๗ มาตรา ๒๖^๑ และ มาตรา ๒๗^๒ ได้บัญญัติให้การแต่งตั้งยศตำรวจเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎ ก.ตร.

^๑ มาตรา ๒๖ การแต่งตั้งยศตำรวจชั้นสัญญาบัตร ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎ ก.ตร. และให้ทำโดยประกาศพระบรมราชโองการ

การแต่งตั้งยศตำรวจชั้นสัญญาบัตรเป็นกรณีพิเศษ อาจกระทำได้โดยประกาศพระบรมราชโองการ ในระหว่างที่ยังไม่มีประกาศพระบรมราชโองการแต่งตั้งยศตำรวจชั้นสัญญาบัตรจะแต่งตั้งว่าที่ยศตำรวจชั้นสัญญาบัตรเป็นการชั่วคราวก็ได้ โดยให้ผู้มีอำนาจดังต่อไปนี้ เป็นผู้สั่งแต่งตั้ง

(๑) ตั้งแต่วันที่ยศพลตำรวจตรีขึ้นไป ให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้สั่งแต่งตั้ง

(๒) ตั้งแต่วันที่ยศร้อยตำรวจตรีขึ้นไป แต่ไม่สูงกว่าที่ยศพันตำรวจเอก ให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเป็นผู้สั่งแต่งตั้ง

^๒ มาตรา ๒๗ การแต่งตั้งยศตำรวจชั้นประทวน ให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้บังคับบัญชาระดับผู้บัญชาการขึ้นไปซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเป็นผู้สั่งแต่งตั้ง ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎ ก.ตร.

โดยการแต่งตั้งยศตำรวจมีสองกรณี กล่าวคือ กรณีแรก เป็นการแต่งตั้งผู้ที่เป็นข้าราชการตำรวจซึ่งการแต่งตั้งจะต้องสอดคล้องกับชั้นและตำแหน่งที่บรรจุไว้และเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น ส่วนกรณีที่สอง เป็นการแต่งตั้งยศตำรวจเป็นกรณีพิเศษให้แก่บุคคลอื่นที่มีใช้ข้าราชการตำรวจให้มียศตำรวจ และหากเป็นกรณีการแต่งตั้งยศตำรวจชั้นสัญญาบัตรให้ทำโดยประกาศพระบรมราชโองการ ดังนั้น ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งยศตำรวจจึงอาจเป็นได้ทั้งข้าราชการตำรวจหรือบุคคลอื่น โดยผู้ได้รับแต่งตั้งยศตำรวจทุกคนย่อมมีอำนาจพ้นจากราชการไปแล้วก็ยังสามารถใช้ยศตำรวจต่อไปได้ จนกว่าจะถูกถอดออกจากยศ ซึ่งการถอดยศตำรวจนั้น มาตรา ๒๘^๓ แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ บัญญัติให้การถอดหรือการออกจากยศตำรวจชั้นสัญญาบัตรเป็นไปตามระเบียบสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และให้ทำโดยประกาศพระบรมราชโองการ จึงเห็นได้ว่าการถอดหรือการออกจากยศตำรวจเป็นการดำเนินการให้ผู้ที่ยังใช้ยศตำรวจอยู่ไม่มีสิทธิใช้ยศตำรวจอีกต่อไป ไม่ว่าผู้นั้นจะเป็นข้าราชการตำรวจหรือไม่ก็ตาม

สำหรับปัญหาที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติหารือมาว่า กรณีที่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติออกระเบียบสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ว่าด้วยการถอดยศตำรวจ พ.ศ. ๒๕๔๗ โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๑๑ (๔)^๔ มาตรา ๒๘^๕ และมาตรา ๒๙^๖ ให้ครอบคลุมไปถึงบุคคลภายนอก ได้แก่ ข้าราชการตำรวจที่พ้นจากราชการตำรวจไปแล้ว และบุคคลภายนอกที่ไม่อยู่ในราชการหรือหน่วยงานของรัฐ เป็นการใช้อำนาจออกระเบียบเกินขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจหรือไม่ อย่างไร นั้น เห็นว่า การออกระเบียบสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ว่าด้วยการถอดยศตำรวจ พ.ศ. ๒๕๔๗ เป็นการกำหนดขั้นตอน วิธีการให้ข้าราชการของสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่มีหน้าที่ปฏิบัติ เช่น กองวินัยหรือกองกำลังพล ปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างถูกต้อง ซึ่งถือเป็นการกำหนดกระบวนการที่ใช้ภายในสำนักงานตำรวจแห่งชาติก่อนที่จะส่งเรื่องไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีพิจารณาดำเนินการตามขั้นตอนต่อไป ทั้งนี้ แนวทางปฏิบัติดังกล่าวก็สอดคล้องกับแนวทางปฏิบัติเดิมที่เคยดำเนินการตามข้อบังคับที่ ๔/๒๕๔๙ เรื่อง วางระเบียบการตำรวจไม่เกี่ยวกับคดี ตาม

การแต่งตั้งยศตำรวจชั้นประทวนเป็นกรณีพิเศษ ให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเป็นผู้แต่งตั้งตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎ ก.ตร.

^๓ มาตรา ๒๘ การถอดหรือการออกจากยศตำรวจชั้นสัญญาบัตร ให้เป็นไปตามระเบียบสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และให้ทำโดยประกาศพระบรมราชโองการ

^๔ มาตรา ๑๑ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ มีผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเป็นหัวหน้าส่วนราชการมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

๑.ล๑

๑.ล๑

(๔) วางระเบียบหรือทำคำสั่งเฉพาะเรื่องไว้ให้ข้าราชการตำรวจหรือพนักงานสอบสวน ปฏิบัติการเกี่ยวกับการใช้อำนาจหรือการปฏิบัติหน้าที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาหรือกฎหมายอื่น

^๕ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

^๖ มาตรา ๒๙ การให้ออกจากกว่าที่ยศตำรวจชั้นสัญญาบัตรหรือการถอดหรือการออกจากยศตำรวจชั้นประทวน ให้ผู้มีอำนาจสั่งตามมาตรา ๒๖ วรรคสาม หรือมาตรา ๒๗ แล้วแต่กรณี สั่งได้ตามระเบียบสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

พระราชบัญญัติยศตำรวจ พุทธศักราช ๒๔๘๐ ต่อมาเมื่อได้ยกเลิกกฎหมายว่าด้วยยศตำรวจ และใช้พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ แทน จึงมีการออกระเบียบสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ว่าด้วยการถอดยศตำรวจ พ.ศ. ๒๕๔๗ ขึ้นใช้แทน ดังนั้น การดำเนินการของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ จึงไม่ถือเป็นการใช้อำนาจเกินขอบเขตที่กฎหมายกำหนด

(ลงชื่อ) อัคร จารุจินดา

(นายอัคร จารุจินดา)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มิถุนายน ๒๕๕๔