

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การสั่งพักราชการข้าราชการตำรวจกรณีกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม

จังหวัดเชียงใหม่ ได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ ชม ๐๐๒๐.๑/๑๐๘๐๓ ลงวันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๕๔ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า จำสืบตำรวจ สมาน แสงตระกูล ผู้บังคับหมู่(ฝ่ายปราบปราม) สถานีตำรวจภูธรตำบลภูพิงค์ อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ ขอให้พิจารณาเพิกถอนคำสั่งให้พักราชการตามคำสั่งจังหวัดเชียงใหม่ ที่ ๒๕๓๔/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๕๓ โดยอ้างเหตุผลว่าคำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งที่ขัดต่อกฎหมายรัฐธรรมนูญและเป็นคำสั่งที่มีชอบ เพราะดำเนินการข้ามขั้นตอนของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งตำรวจภูธรจังหวัดเชียงใหม่ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า การสั่งพักราชการ จำสืบตำรวจ สมาน แสงตระกูล นั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ได้ดำเนินการไปโดยชอบโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๓๙ มาตรา ๖๐ และมาตรา ๖๑ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ ๓๘ ลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๔ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๑๐๗ และกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๑ (พ.ศ. ๒๕๓๘) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ว่าด้วยการสั่งพักราชการและการสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน ข้อ ๓ (๑) และ (๒) ประกอบกับคำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่ ๖๔/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ แต่กรณีดังกล่าวเป็นเรื่องที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำ ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมและการกระทำความผิดดังกล่าวได้กระทำภายหลังที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มีผลใช้บังคับแล้ว การดำเนินการจึงต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายดังกล่าวมาตรา ๘๙ และ ๙๐ เมื่อกรณีเป็นเช่นนี้จึงเป็นปัญหาข้อกฎหมายที่ตำรวจภูธรจังหวัดเชียงใหม่มีความจำเป็นขอหารือเพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติว่าการสั่งพักราชการของผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่เป็นคำสั่งที่กฎหมายให้อำนาจไว้หรือไม่ หรือการสั่งพักราชการในกรณีนี้เป็นอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามมาตรา ๙๐ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ และหากผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ออกคำสั่งพักราชการไปโดยไม่มีอำนาจตามกฎหมายแล้ว ตำรวจภูธรจังหวัดเชียงใหม่จะต้องปฏิบัติอย่างไร

อนึ่ง ตำรวจภูธรจังหวัดเชียงใหม่ได้หารือในปัญหาเดียวกันนี้ไปยังสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติด้วย แต่คณะกรรมการป้องกันและ

ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีความเห็นว่า การสั่งพักราชการของผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ ตามที่หารือเป็นการสั่งพักราชการคนละกรณีกับที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙๐ การสั่งพักราชการดังกล่าวจะเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายและรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหรือไม่ จึงเป็นเรื่องที่จะต้องหารือไปยังองค์กรที่มีอำนาจในเรื่องนั้นโดยตรง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไม่อยู่ในสถานะที่จะพิจารณาวินิจฉัยข้อหารือข้างต้นนี้ได้

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าวโดยฟังคำชี้แจงของผู้แทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติและผู้แทนสำนักงาน ป.ป.ช. แล้ว เห็นว่า กรณีที่ข้าราชการถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงด้วยเหตุถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดอาญาฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมนั้น ข้าราชการผู้นั้นอาจถูกดำเนินการทั้งทางวินัยและทางอาญาไปพร้อมกันได้ ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาได้สั่งดำเนินการทางวินัยไปก่อนแล้ว แต่ต่อมาต้องส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการตามมาตรา ๘๙^๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ นั้น ก็ได้หมายความว่ากระบวนกรดำเนินการทางวินัยแก่ตัวข้าราชการผู้นั้นจะสิ้นสุดลง จะเห็นได้ว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจดำเนินการได้ส่วนข้อเท็จจริงต่อไปทั้งมูลความผิดทางวินัยและมูลความผิดทางอาญาแก่ข้าราชการผู้นั้นได้ และเมื่อได้พิจารณาพฤติการณ์แห่งการกระทำความผิดและมีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดวินัยแล้ว ผู้บังคับบัญชาต้องพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติต่อไปโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอีกตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๙๒^๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ฉะนั้น เมื่อการดำเนินการทางวินัยต่อข้าราชการยังต่อเนื่องกันอยู่ การสั่งการ

^๑ มาตรา ๘๙ ในกรณีที่ผู้เสียหายได้ร้องทุกข์หรือมีผู้กล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนให้ดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่บุคคลตามมาตรา ๖๖ อันเนื่องมาจากได้กระทำการตามมาตรา ๘๘ ให้พนักงานสอบสวนส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มีการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษ เพื่อจะดำเนินการตามบทบัญญัติในหมวดนี้ ในการนี้หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาแล้วเห็นว่าเรื่องดังกล่าวมิใช่กรณีตามมาตรา ๘๘ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งเรื่องกลับไปยังพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาต่อไป

^๒ มาตรา ๙๒ ในกรณีมีมูลความผิดทางวินัย เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้พิจารณาพฤติการณ์แห่งการกระทำความผิดและมีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาผู้ใดได้กระทำความผิดวินัย ให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่ พร้อมทั้งความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นเพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก ในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหาให้ถือว่ารายงานเอกสารและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัย ตามกฎหมายหรือระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้น ๆ แล้วแต่กรณี

ใด ๆ เกี่ยวกับการดำเนินการสอบสวนของผู้บังคับบัญชาที่ยังมีผลอยู่ ซึ่งในการสั่งพักราชการนั้น แม้ว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจตามมาตรา ๙๐^๓ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่จะขอให้ผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาสั่งพักราชการก็ตาม แต่ถ้าผู้นั้นถูกสั่งพักราชการไว้ก่อนแล้วในกระบวนการสอบสวน ความผิดทางวินัยของผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหา คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็ไม่จำเป็นต้องดำเนินการให้มีคำสั่งพักราชการซ้ำอีก ดังนั้น เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ได้มีคำสั่งจังหวัดเชียงใหม่ ที่ ๒๕๓๔/๒๕๔๓ เรื่อง ให้ข้าราชการตำรวจพักราชการ ลงวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๔๓ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๙^๔ มาตรา ๖๐^๕ และมาตรา ๖๑^๖ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจฯ ประกอบกับมาตรา ๑๐๗^๗ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน

^๓ มาตรา ๙๐ ในการไต่สวนข้อเท็จจริง หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่าการให้ผู้ถูกกล่าวหายังคงปฏิบัติหน้าที่ต่อไปอาจจะก่อความเสียหายให้แก่ทางราชการหรือเป็นอุปสรรคในการไต่สวนข้อเท็จจริง ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาสั่งพักราชการหรือพักงานเพื่อรอผลการพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และหากผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาได้สั่งพักราชการหรือพักงาน แล้วต่อมาผลการไต่สวนข้อเท็จจริงปรากฏว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูล ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. แจ้งให้ผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาทราบเพื่อดำเนินการสั่งให้ผู้ถูกกล่าวหากลับเข้ารับราชการหรือทำงานในตำแหน่งเดิม

^๔ มาตรา ๓๙ ภายใต้บังคับบทบัญญัติอื่นแห่งพระราชบัญญัตินี้ ราชการบริหารส่วนภูมิภาคของกรมตำรวจ การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้แต่งตั้ง สำหรับการแต่งตั้งข้าราชการตำรวจไปดำรงตำแหน่งอื่นที่ไม่สูงกว่าเดิม การเลื่อนชั้นและอัตราเงินเดือน และการลงโทษข้าราชการตำรวจตำแหน่งตั้งแต่สารวัตรหรือเทียบสารวัตรลงมาให้ผู้ว่าราชการจังหวัดส่งเรื่องให้อนุกรรมการข้าราชการตำรวจประจำจังหวัดพิจารณา และเมื่ออนุกรรมการข้าราชการตำรวจประจำจังหวัดมีมติเป็นประการใดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้เป็นไปตามนั้น

^๕ มาตรา ๖๐ ในระหว่างที่ยังมิได้ออกกฎกระทรวงหรือระเบียบเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ให้นากฎกระทรวง กฎ ก.พ. มติของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน มติคณะรัฐมนตรี ข้อบังคับ ระเบียบ หรือคำสั่งที่ใช้อยู่เดิมมาใช้บังคับโดยอนุโลม

^๖ มาตรา ๖๑ ในระหว่างที่ยังมิได้แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยตำรวจ พุทธศักราช ๒๔๗๗ ให้นำบทบัญญัติในหมวด ๔ หมวด ๕ และหมวด ๗ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ มาใช้บังคับแก่เรื่องวินัยและการรักษาวินัย การออกจากราชการและการอุทธรณ์ของข้าราชการตำรวจตามพระราชบัญญัตินี้โดยอนุโลม โดยให้ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายว่าด้วยวินัยตำรวจ ทั้งนี้ โดยให้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน และคณะอนุกรรมการสามัญประจำกระทรวง เป็นอำนาจหน้าที่ของ ก.ตร. และให้อำนาจหน้าที่ของอนุกรรมการสามัญประจำจังหวัด เป็นอำนาจหน้าที่ของ อ.ก.ตร.จังหวัด และให้อำนาจหน้าที่ของผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้มีอำนาจตามมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัตินี้แล้วแต่กรณี

^๗ มาตรา ๑๐๗ ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดมีกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงจนถูกตั้งกรรมการสอบสวน หรือถูกฟ้องคดีอาญา หรือต้องหาว่ากระทำความผิดอาญา เว้นแต่เป็นความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ ผู้มีอำนาจตามมาตรา ๑๐๒ วรรคสาม วรรคสี่ หรือวรรคห้า แล้วแต่กรณี มีอำนาจสั่งพักราชการหรือสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนเพื่อรอผลการสอบสวนพิจารณาได้

พ.ศ. ๒๕๓๕ และข้อ ๓(๑) และ (๒)^๔ ของกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๑ (พ.ศ. ๒๕๓๘) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ว่าด้วยการสั่งพักราชการและการสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน และคำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่ ๖๔/๒๕๔๑ ลงวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๑ อันเป็นการสั่งการตามกระบวนการสอบสวนทางวินัยที่ผู้บังคับบัญชาหมิ่นอยู่ คำสั่งจังหวัดเชียงใหม่จึงเป็นคำสั่งที่ชอบ และเมื่อยังไม่มี การแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่งดังกล่าวแต่อย่างใด คำสั่งนั้นจึงยังมีผลบังคับอยู่

แต่ถ้าภายหลังปรากฏผลการสอบสวนพิจารณาว่าผู้นั้นมิได้กระทำความผิด หรือกระทำความผิดไม่ถึงกับถูกลงโทษปลดออก หรือไล่ออก และไม่มีการสั่งให้ต้องออกจากราชการด้วยเหตุอื่น ก็ให้ผู้มีอำนาจดังกล่าวสั่งให้ผู้นั้นกลับเข้ารับราชการในตำแหน่งเดิม หรือตำแหน่งในระดับเดียวกันที่ผู้นั้นมีคุณสมบัติตรงตามคุณสมบัติเฉพาะตำแหน่งนั้น ทั้งนี้ ให้นำมาตรา ๑๐๔ วรรคสาม มาใช้บังคับโดยอนุโลม

เมื่อได้มีการสั่งให้ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดพักราชการหรือออกจากราชการไว้ก่อนตามวรรคหนึ่งแล้ว ภายหลังปรากฏว่าผู้นั้นมีกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงในกรณีอื่นอีก ผู้มีอำนาจตามมาตรา ๑๐๒ วรรคสี่ หรือวรรคห้า หรือมาตรา ๑๐๔ วรรคสาม แล้วแต่กรณี มีอำนาจดำเนินการสืบสวนหรือพิจารณาตามมาตรา ๙๙ และแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนตามมาตรา ๑๐๒ วรรคสอง ตลอดจนดำเนินการทางวินัยตามที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้ต่อไปได้

ในกรณีที่สั่งให้ผู้ถูกสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนกลับเข้ารับราชการ หรือสั่งให้ผู้ถูกสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนออกจากราชการด้วยเหตุอื่นที่ไม่ใช่เป็นการลงโทษเพราะกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ก็ให้ผู้นั้นมีสภาพเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญตลอดระยะเวลาที่ผู้ถูกสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน เสมือนว่าผู้นั้นเป็นผู้ถูกสั่งพักราชการ

เงินเดือน เงินอื่นที่จ่ายเป็นรายเดือน และเงินช่วยเหลืออย่างอื่นและการจ่ายเงินดังกล่าวของผู้ถูกสั่งพักราชการและผู้ถูกสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน ให้เป็นไปตามกฎหมายหรือระเบียบว่าด้วยการนั้น สำหรับผู้ถูกสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน ถ้าไม่มีกฎหมายหรือระเบียบดังกล่าว ให้ถือเสมือนว่าผู้นั้นเป็นผู้ถูกสั่งพักราชการ

หลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการสั่งพักราชการ การสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน ระยะเวลาให้พักราชการและให้ออกจากราชการไว้ก่อน และการดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามผลการสอบสวนพิจารณา ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎ ก.พ.

๔ ข้อ ๓ เมื่อข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดมีกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง จนถูกตั้งกรรมการสอบสวน หรือถูกฟ้องคดีอาญา หรือต้องหาว่ากระทำความผิดอาญา เว้นแต่เป็นความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ ผู้มีอำนาจตามมาตรา ๑๐๒ วรรคสาม วรรคสี่ หรือวรรคห้า มาตรา ๑๐๔ วรรคสามหรือมาตรา ๑๐๙ วรรคสาม แล้วแต่กรณี จะสั่งให้ผู้นั้นพักราชการได้ก็ต่อเมื่อมีเหตุอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

(๑) ผู้นั้นถูกตั้งกรรมการสอบสวน หรือถูกฟ้องคดีอาญา หรือต้องหาว่ากระทำความผิดอาญาในเรื่องเกี่ยวกับการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ หรือเกี่ยวกับความประพฤติหรือพฤติกรรมอันไม่น่าไว้วางใจ และผู้ที่ถูกฟ้องนั้นพนักงานอัยการมิได้รับเป็นทนายแก้ต่างให้ และผู้มีอำนาจดังกล่าวพิจารณาเห็นว่าถ้าให้ผู้นั้นคงอยู่ในหน้าที่ราชการอาจเกิดการเสียหายแก่ราชการ

(๒) ผู้นั้นมีพฤติกรรมที่แสดงว่าถ้าคงอยู่ในหน้าที่ราชการจะเป็นอุปสรรคต่อการสอบสวนพิจารณา หรือจะก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้น

(ลงชื่อ) ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์
(นายชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เมษายน ๒๕๕๕