

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับการรายงานการดำเนินการทางวินัยแก่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ

สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้มีหนังสือที่ ตช ๐๐๐๖.๒/๔๐๑๔ ลงวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๕๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า สำนักงานตำรวจแห่งชาติมีประเด็นปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับขั้นตอนการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงแก่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ (พลตำรวจเอก เสรีพิศุทธิ์ เตมียาเวส) ตามระเบียบ ก.ตร. ว่าด้วยการรายงานการดำเนินการทางวินัย และการออกจากราชการของข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๔๗ โดยปรากฏข้อเท็จจริงสรุปได้ดังนี้

๑. คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมร่วมคณะที่ ๑ และคณะที่ ๒) ได้พิจารณาข้อหารือของสำนักงานตำรวจแห่งชาติในประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการตำรวจตามมาตรา ๙๔ แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ และมีความเห็นตามเรื่องเสร็จที่ ๒๔๐/๒๕๕๕ สรุปได้ว่า กรณีที่ได้มีการดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการตำรวจผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง โดยแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นทำการสอบสวนและได้ใช้อำนาจตามความในมาตรา ๙๕ แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ สั่งให้ข้าราชการตำรวจผู้นั้นออกจากราชการไว้ก่อนเพื่อรอฟังผลการสอบสวนทางวินัย อันเป็นผลให้ข้าราชการตำรวจผู้นั้นมีสถานะเป็นผู้ออกจากราชการตามมาตรา ๙๗ (๔) และการดำเนินการต้องอยู่ภายใต้กำหนดระยะเวลาตามมาตรา ๙๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ดังนั้น การที่คณะกรรมการสอบสวนไม่สามารถดำเนินการสอบสวนให้แล้วเสร็จได้ภายในระยะเวลาหนึ่งปี นับแต่วันที่ข้าราชการตำรวจผู้ถูกกล่าวหาออกจากราชการ จึงมีผลให้คณะกรรมการสอบสวนไม่สามารถดำเนินการสอบสวนได้ต่อไป

๒. สำนักงาน ก.ตร. ได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๕ แจ้งให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติรับทราบ ว่า ก.ตร. ได้มีมติในการประชุมเมื่อวันที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๕๕ ว่า ก.ตร. รับทราบผลการหารือคณะกรรมการกฤษฎีกาตามเรื่องเสร็จที่ ๒๔๐/๒๕๕๕ และ ก.ตร. ไม่มีอำนาจพิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัยแก่พลตำรวจเอก เสรีพิศุทธิ์ฯ จึงให้ส่งสำนวนคืนสำนักงานตำรวจแห่งชาติเพื่อดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป

๓. กองการเงิน สำนักงานงบประมาณและการเงิน สำนักงานตำรวจแห่งชาติ มีหนังสือลงวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๕๕ ถึงกองวินัย สำนักงานตำรวจแห่งชาติว่า ได้รับแจ้งมติ ก.ตร. แล้ว แต่กองการเงินฯ ต้องเบิกจ่ายเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง และเงินค่ารักษาพยาบาลในระหว่างที่ถูกสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนให้แก่พลตำรวจเอก เสรีพิศุทธิ์ฯ แต่ตามระเบียบและกฎหมายเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินกำหนดให้เบิกจ่ายได้นับแต่วันที่คดีหรือกรณีถึงที่สุด จึงขอทราบว่า กรณีสอบสวนทางวินัยพลตำรวจเอก เสรีพิศุทธิ์ฯ ได้ถึงที่สุดแล้วหรือไม่ อย่างไร สำนักงานตำรวจแห่งชาติจึงได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๕๕ ถึงสำนักงาน ก.ตร. เพื่อขอทราบความชัดเจนว่า

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๔/๘ ลงวันที่ ๙ มกราคม ๒๕๕๗ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ตามหนังสือสำนักงาน ก.ตร. ลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๕ นั้น ถือว่า ก.ตร. ได้มีมติรับทราบรายงานการดำเนินการทางวินัยแก่พลตำรวจเอก เสรีพิศุทธิ์ฯ ตามข้อ ๙ (๒) แห่งระเบียบ ก.ตร. ว่าด้วยการรายงานการดำเนินการทางวินัยและการออกจากราชการของข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๔๗ แล้วหรือไม่

๔. สำนักงาน ก.ตร. มีหนังสือลงวันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๒๕๕๕ แจ้งว่า มติ ก.ตร. เมื่อวันที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๕๕ ไม่ถือว่า ก.ตร. ได้มีมติรับทราบรายงานการดำเนินการทางวินัยตามระเบียบ ก.ตร. ว่าด้วยการรายงานการดำเนินการทางวินัยฯ เนื่องจากระเบียบดังกล่าวได้ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๓๑ (๒) และ (๓) แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ แม้ว่าข้อ ๙ (๒) แห่งระเบียบดังกล่าวจะกำหนดให้การดำเนินการทางวินัยในกรณีกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงและการสั่งให้ข้าราชการตำรวจออกจากราชการให้ถึงที่สุดที่ ก.ตร. ก็ตาม แต่การพิจารณาของ ก.ตร. อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๓๑ (๘) แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ ซึ่งให้อำนาจ ก.ตร. มีมติสั่งการให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติปฏิบัติตามมติเท่านั้น แต่ไม่มีอำนาจมีมติสั่งการให้นายกรัฐมนตรีปฏิบัติตาม ดังนั้น ระเบียบ ก.ตร. ว่าด้วยการรายงานการดำเนินการทางวินัยฯ จึงใช้บังคับเฉพาะกรณีที่ผู้บังคับบัญชาในสำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นผู้ดำเนินการทางวินัยเท่านั้น

๕. สำนักงานตำรวจแห่งชาติพิจารณาแล้วเห็นว่า มาตรา ๓๑ (๒) และ (๓) แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ บัญญัติให้ ก.ตร. มีอำนาจหน้าที่ออกกฎ ก.ตร. ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด ประกาศ หรือมติเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้อำนาจหน้าที่กำกับดูแล ตรวจสอบ และแนะนำเพื่อให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติบริหารงานบุคคลให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ และให้อำนาจออกระเบียบให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติรายงานเกี่ยวกับการสอบ การบรรจุ การแต่งตั้ง การเลื่อนขั้นเงินเดือน การดำเนินการทางวินัย การออกจากราชการ และการปฏิบัติการอื่นเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลตามพระราชบัญญัตินี้ และมาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติฯ บัญญัติว่าเมื่อผู้บังคับบัญชาได้ดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงหรือสั่งให้ออกจากราชการในเรื่องใดไปแล้ว ถ้า ก.ตร. พิจารณาเห็นเป็นการสมควรที่จะต้องสอบสวนเพิ่มเติมหรือสอบสวนใหม่ ให้ ก.ตร. มีอำนาจสอบสวนเพิ่มเติมหรือสอบสวนใหม่ในเรื่องนั้นได้ตามความจำเป็น โดยจะสอบสวนเองหรือตั้งอนุกรรมการหรือให้คณะกรรมการสอบสวน สอบสวนเพิ่มเติมหรือสอบสวนใหม่แทนก็ได้หรือกำหนดประเด็นหรือข้อสำคัญที่ต้องการส่งไปเพื่อให้คณะกรรมการสอบสวนที่ผู้บังคับบัญชาแต่งตั้งไว้เดิมทำการสอบสวนเพิ่มเติมได้ด้วย โดยข้อ ๙ (๒) แห่งระเบียบ ก.ตร. ว่าด้วยการรายงานการดำเนินการทางวินัยฯ ซึ่งออกตามความในมาตรา ๓๑ (๒) และ (๓) แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติฯ กำหนดให้การดำเนินการทางวินัยในกรณีกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงและการสั่งให้ออกจากราชการให้ถึงที่สุดที่ ก.ตร.

สำนักงานตำรวจแห่งชาติจึงเห็นว่าการที่นายกรัฐมนตรีมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนพลตำรวจเอก เสรีพิศุทธิ์ฯ เมื่อครั้งดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเนื่องจากถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง เป็นกรณีที่ผู้บังคับบัญชาดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงแก่ข้าราชการตำรวจซึ่งจะต้องถึงที่สุดที่ ก.ตร. ตามข้อ ๙ (๒) แห่งระเบียบ ก.ตร. ว่าด้วยการรายงานการดำเนินการทางวินัยฯ ดังนั้น สำนักงานตำรวจแห่งชาติจึงขอหารือเกี่ยวกับความเห็นตามที่ปรากฏในหนังสือสำนักงาน ก.ตร. ลงวันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๒๕๕๕ ดังนี้

(๑) ความเห็นของสำนักงานตำรวจแห่งชาติข้างต้นถูกต้องหรือไม่ อย่างไร

(๒) ถ้าไม่ต้องรายงานการดำเนินการทางวินัยแก่พลตำรวจเอก เสรีพิศุทธิ์^๓ ให้ ก.ตร. รับทราบตามข้อ ๙ (๒) แห่งระเบียบ ก.ตร. ว่าด้วยการรายงานการดำเนินการทางวินัย และการออกจากราชการของข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๔๗ จะถือว่าการดำเนินการทางวินัยถึงที่สุดแล้วหรือไม่ อย่างไร และตามกฎหมาย กฎ หรือระเบียบใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) ได้พิจารณาข้อหารือของสำนักงานตำรวจแห่งชาติแล้ว เห็นว่ากรณีนี้เป็นประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการตำรวจ ซึ่งเป็นปัญหาสำคัญที่สมควรพิจารณาวินิจฉัยโดยรอบคอบเพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการต่อไป เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงอาศัยอำนาจตามความในข้อ ๑๒ วรรคหนึ่ง^๔ แห่งระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกา ว่าด้วยการประชุมของกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ จัดให้มีการประชุมระหว่างคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑ และคณะที่ ๒) เพื่อปรึกษาหารือร่วมกันเป็นกรณีพิเศษ

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมร่วมคณะที่ ๑ และคณะที่ ๒) ได้พิจารณาข้อหารือของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ โดยมีผู้แทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า แม้ว่าข้อ ๙ (๒)^๕ แห่งระเบียบ ก.ตร. ว่าด้วยการรายงานการดำเนินการทางวินัยและการออกจากราชการของข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๔๗ จะกำหนดให้การดำเนินการทางวินัยในกรณีที่กำลังกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงและการสั่งให้ข้าราชการออกจากราชการถึงที่สุดที่ ก.ตร. ก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาระเบียบ ก.ตร. ดังกล่าวแล้วพบว่า ระเบียบ ก.ตร. ว่าด้วยการรายงานการดำเนินการทางวินัยฯ มีเนื้อหาสาระเป็นการกำหนดขั้นตอนการรายงานการดำเนินการทางวินัยในกรณีต่าง ๆ ต่อ ก.ตร. แต่ครอบคลุมเฉพาะกระบวนการรายงานการดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการตำรวจที่ไม่ใช่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเท่านั้น ดังจะเห็นได้จากข้อ ๔^๖ ข้อ ๕^๗ และข้อ ๖^๘ แห่งระเบียบ

^๓ ข้อ ๑๒ ในกรณีที่ต้องการความเชี่ยวชาญเฉพาะในหลายด้านหรือต้องการความรอบคอบในการพิจารณาเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาอาจขอให้กรรมการกฤษฎีกาสองหรือสามคณะมาประชุมปรึกษาหารือร่วมกันเป็นกรณีพิเศษก็ได้

ฯลฯ

ฯลฯ

^๔ ข้อ ๙ การดำเนินการทางวินัยถึงที่สุดในกรณีดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) การดำเนินการทางวินัยในกรณีกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงและการสั่งให้ข้าราชการตำรวจออกจากราชการ ให้ถึงที่สุดที่ ก.ตร.

^๕ ข้อ ๔ ในการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรง เมื่อผู้บังคับบัญชาอื่นยกเว้นผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติได้ดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการตำรวจผู้ใดโดยสั่งยุติเรื่อง จดโทษ หรือลงโทษ ไปภายในอำนาจ ให้รายงานผลการดำเนินการทางวินัยดังกล่าวต่อผู้บังคับบัญชาซึ่งเป็นหัวหน้าหน่วยงานที่มีตำแหน่งเหนือผู้ดำเนินการทางวินัยหนึ่งชั้นและผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเพื่อพิจารณาสั่งการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป

การรายงานสำหรับผู้บังคับบัญชาที่มีตำแหน่งเหนือผู้ดำเนินการทางวินัย ให้รายงานพร้อมสำนวนการสอบสวนและหรือเอกสารเกี่ยวกับการพิจารณาภายในสิบวันนับตั้งแต่วันสั่ง

^๖ ข้อ ๕ เมื่อผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือซึ่งได้รับรายงานตามข้อ ๓ เห็นว่ากรณีเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ให้รายงานความเห็นพร้อมสำนวนและหรือเอกสารเกี่ยวกับการพิจารณาในเบื้องต้นไปยังผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติภายในสิบวันตั้งแต่วันที่พิจารณามีความเห็น

^๗ ข้อ ๖ เมื่อผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติหรือผู้ได้รับมอบอำนาจได้รับรายงานตามข้อ ๓ เห็นว่าเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ให้พิจารณาดำเนินการไปภายในอำนาจ

ก.ตร. ดังกล่าว ที่เป็นการกำหนดขั้นตอนการดำเนินการทางวินัยและลำดับชั้นการรายงาน การดำเนินการทางวินัย ซึ่งกำหนดให้รายงานผลการดำเนินการทางวินัยต่อผู้บังคับบัญชา ซึ่งเป็นหัวหน้าหน่วยงานที่มีตำแหน่งเหนือผู้ดำเนินการทางวินัยหนึ่งชั้นและผู้บัญชาการตรวจแห่งชาติ เพื่อพิจารณาสั่งการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป จะมีก็แต่เฉพาะกรณีการสั่งให้ออกจากราชการตามข้อ ๘^๖ เท่านั้น ที่กำหนดให้ผู้มีอำนาจตามมาตรา ๗๒^๗ แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ หรือผู้บังคับบัญชาอื่นตามที่กำหนดในระเบียบ ก.ตร. ที่ได้สั่งให้ข้าราชการตำรวจผู้ใดออกจากราชการ ให้รายงานการสั่งให้ออกจากราชการให้ ก.ตร. ทราบ ซึ่งรวมถึงนายกรัฐมนตรีในฐานะผู้บังคับบัญชา ของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติตามความในมาตรา ๗๒ (๑) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว แต่เมื่อประเด็นปัญหานี้ไม่ใช่กรณีการออกจากราชการของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ จึงไม่อาจ นำระเบียบ ก.ตร. ว่าด้วยการรายงานการดำเนินการทางวินัยฯ มาปรับใช้กับการดำเนินการในเรื่องนี้ได้

ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริงในกรณีนี้ปรากฏว่านายกรัฐมนตรีมีบันทึกเห็นชอบให้ยุติ การสอบสวนทางวินัยและยกเลิกคำสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนเนื่องจากการดำเนินการทางวินัย ที่ไม่แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ตามมาตรา ๙๔^๘ แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ จึงไม่ใช่กรณีตามข้อ ๘ แห่งระเบียบ ก.ตร. ดังกล่าว และย่อมยุติลงโดยผลของกฎหมาย ส่วนการรายงานเรื่องดังกล่าวต่อ ก.ตร. จึงเป็นเพียงการแจ้งให้ ก.ตร. รับทราบเท่านั้น และไม่ว่า ก.ตร. จะรับทราบหรือไม่ก็ตาม การดำเนินการทางวินัยดังกล่าวย่อมถึงที่สุดแล้ว

(นายชูเกียรติ รัตนชัยชาญ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มกราคม ๒๕๕๗

^๖ ข้อ ๘ เมื่อผู้มีอำนาจตามมาตรา ๗๒ หรือผู้บังคับบัญชาอื่นตามที่กำหนดในระเบียบ ก.ตร. ได้สั่งให้ข้าราชการตำรวจผู้ใดออกจากราชการ ให้รายงานการสั่งให้ออกจากราชการให้ ก.ตร. ทราบ

การรายงาน ให้รายงานคำสั่งพร้อมสำนวนการสอบสวนและหรือเอกสารเกี่ยวกับการพิจารณา ไปยัง ก.ตร. ภายในสิบวันนับตั้งแต่วันพิจารณามีความเห็น

^๗ มาตรา ๗๒ ในกรณีที่ตำแหน่งข้าราชการตำรวจในส่วนราชการหรือหน่วยงานใดในสำนักงาน ตำรวจแห่งชาติว่างลง หรือผู้ดำรงตำแหน่งใดไม่สามารถปฏิบัติราชการได้ ให้ผู้บังคับบัญชาดังต่อไปนี้สั่งให้ข้าราชการ ตำรวจซึ่งเห็นสมควรรักษาราชการแทนในตำแหน่งนั้นได้

(๑) นายกรัฐมนตรี สำหรับตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ

ฯลฯ

ฯลฯ

^๘ มาตรา ๙๔ ข้าราชการตำรวจผู้ใดถูกสอบสวนในกรณีการทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง หรือมีกรณีที่ถูกชี้มูลความผิดตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตไว้แล้ว แม้ต่อมาข้าราชการตำรวจผู้นั้นจะออกจากราชการไปแล้วก็ให้ทำการสอบสวนต่อไปได้ แต่ต้องดำเนินการสอบสวน ให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปีนับแต่วันออกจากราชการ

การดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการตำรวจตามวรรคหนึ่ง ให้กระทำได้เสมือนว่าผู้นั้นยังมีได้ ออกจากราชการ เว้นแต่กรณีที่ผลการสอบสวนพิจารณาปรากฏว่าผู้นั้นกระทำความผิดวินัยที่จะต้องลงโทษภาคทัณฑ์ ทัณฑกรรม กักขัง หรือกักขัง ก็ให้งดโทษนั้นเสีย