

บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
เรื่อง การนำแนวคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดมาใช้ในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง
โดยเจ้าหน้าที่และการขอให้พิจารณาใหม่

สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ตช ๐๐๐๙.๒๔๓/๔๘๑๓ ลงวันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๖๐ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า ด้วยสำนักงานตำรวจแห่งชาติจะดำเนินการแก้ไขคำสั่งแต่งตั้งข้าราชการตำรวจที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครอง ซึ่งเกิดจากข้อเท็จจริงอันเป็นมูลเหตุเดียวกันหลายราย โดยมีบางรายได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง และศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดแล้ว และบางรายอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลปกครอง แต่มีประเด็นปัญหาข้อกฎหมายที่จะต้องพิจารณาว่าหากสำนักงานตำรวจแห่งชาติจะนำผลคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดมาดำเนินการแก้ไขคำสั่งแต่งตั้งข้าราชการตำรวจดังกล่าวโดยให้เป็นคุณแก่ผู้ที่ไม่ได้ยื่นฟ้องคดี หรือผู้ที่ยื่นฟ้องคดีซึ่งคดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลปกครอง เพื่อให้ได้รับความเป็นธรรมเท่าเทียมกัน จะสามารถดำเนินการได้หรือไม่ อย่างไร

ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินการแก้ไขคำสั่งทางปกครองของสำนักงานตำรวจแห่งชาติดังกล่าวเป็นไปด้วยความเรียบร้อยถูกต้องและชอบด้วยกฎหมาย จึงขอหารือประเด็นข้อกฎหมาย โดยมีรายละเอียดข้อเท็จจริงสรุปได้ดังนี้

๑. สำนักงานตำรวจแห่งชาติมีบันทึก ลงวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ อนุมัติและมอบหมายให้กองบัญชาการศึกษาดำเนินการรับสมัครและคัดเลือกข้าราชการตำรวจชั้นประทวนเข้ารับการฝึกอบรมเพื่อแต่งตั้งเป็นข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตร ประจำปี ๒๕๕๐ จำนวน ๒,๘๐๐ ราย และกองบัญชาการศึกษาได้ดำเนินการเรียบร้อยแล้ว โดยข้าราชการตำรวจที่ได้รับการคัดเลือกดังกล่าวได้สำเร็จการฝึกอบรมและได้รับการแต่งตั้งเป็นข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตรโดยดำรงตำแหน่งรองสารวัตรในสังกัดเดิมตั้งแต่วันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๕๑

๒. จำสับตำรวจหญิง ดวงรัตน์ อาษาสนา และจำสับตำรวจหญิง รัชนิย์ แก้วพฤษย์ ผู้สมัครเข้ารับการคัดเลือกดังกล่าวได้มีหนังสือร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการข้าราชการตำรวจว่าไม่ได้รับความเป็นธรรม กรณีไม่ประกาศให้ผู้ร้องทุกข์ทั้งสองเป็นผู้ได้รับการคัดเลือกจนเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายไม่ได้รับการแต่งตั้งเป็นข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตร สืบเนื่องจากมีข้อสอบบกพร่องในวิชาพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ จำนวน ๒ ข้อ ซึ่งคณะกรรมการก.ตร. เกี่ยวกับการร้องทุกข์ ในการประชุม ครั้งที่ ๑/๒๕๕๒ เมื่อวันที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๕๒ พิจารณาแล้ว มีมติให้กองบัญชาการศึกษาดำเนินการเพิ่มคะแนนให้กับผู้ร้องทุกข์ทั้งสองรายตามคำร้องทุกข์ แต่สำนักงานตำรวจแห่งชาติพิจารณาแล้วเห็นว่าเพื่อให้การดำเนินการเป็นไปตามหลักวิชาการ และเกิดความเป็นธรรมแก่ผู้เข้าสอบทุกรายที่ได้รับการคัดเลือกในครั้งนั้น จึงมีบันทึกลงวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๕๓ ให้กองบัญชาการศึกษาเพิ่มคะแนนให้กับผู้ร้องทุกข์และผู้เข้าสอบทุกรายที่ไม่ได้คะแนนในข้อสอบข้อนี้

๓. กองบัญชาการศึกษาได้ประกาศรายชื่อผู้ได้รับการคัดเลือกในการรับสมัคร และคัดเลือกข้าราชการตำรวจชั้นประทวนผู้มีวุฒิปริญญาตรีเข้ารับการฝึกอบรมเพื่อแต่งตั้งเป็นข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตร พ.ศ. ๒๕๕๐ ลงวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๕๓ เพิ่มเติมจำนวน ๑๘๔ ราย

๔. จำสืบทำรวจหญิง ดวงรัตน์ฯ ตำแหน่งผู้บังคับหมู่ กลุ่มงานวิชาการกฎหมาย กองบังคับการอำนวยการ โรงเรียนนายร้อยตำรวจ ผู้ได้รับการประกาศรายชื่อเป็นผู้ได้เข้ารับการคัดเลือกเพิ่มเติม ได้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองกลางเป็นคดีหมายเลขดำที่ ๑๖๔๕/๒๕๕๑ โดยฟ้องผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ และคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ กรณีข้อสอบคัดเลือกข้าราชการตำรวจชั้นประทวนผู้มีวุฒิปริญญาตรีเข้ารับการฝึกอบรมเพื่อแต่งตั้งเป็นข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตร พ.ศ. ๒๕๕๐ วิชาพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ จำนวน ๑ ข้อ มีความบกพร่อง เนื่องจากตั้งคำถามที่ใช้ถ้อยคำผิดไปจากบทบัญญัติของกฎหมาย ส่งผลให้ผู้ฟ้องคดีเลือกคำตอบผิดพลาด ทำให้ไม่ได้รับการคัดเลือกเพื่อเข้ารับการอบรมเป็นข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตร โดยผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องขอให้ศาลมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดี ให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติสั่งการให้กองบัญชาการศึกษาเพิ่มคะแนนแก่ผู้ฟ้องคดีตามมติคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ และให้ถือปฏิบัติต่อสิทธิของผู้ฟ้องคดีในอันที่จะได้รับการบรรจุแต่งตั้งเป็นข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตรตามระเบียบและวิธีการในการบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการตำรวจชั้นประทวนเป็นข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตร ดังเช่นข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตรผู้สอบคัดเลือกได้ในคราวเดียวกับผู้ฟ้องคดี ซึ่งได้รับการแต่งตั้งเป็นข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตรไปก่อนแล้วตั้งแต่วันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๕๑

๕. สำนักงานตำรวจแห่งชาติมีบันทึก ลงวันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๕๔ ท้ายหนังสือสำนักงานกำลังพล ด่วนที่สุด ที่ ๐๐๐๙.๒๔๓/๒๑๕๘ ลงวันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๕๔ อนุมัติหลักการให้แต่งตั้งข้าราชการตำรวจชั้นประทวนที่ผ่านการคัดเลือกตามประกาศกองบัญชาการศึกษา และเป็นผู้สำเร็จการฝึกอบรมแล้วเป็นข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตร โดยให้คำสั่งดังกล่าวมีผลในวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๔ เพื่อให้สอดคล้องกับมติคณะรัฐมนตรีซึ่งห้ามมิให้แต่งตั้งข้าราชการดำรงตำแหน่งย้อนหลัง ส่วนกรณีจะดำเนินการแต่งตั้งย้อนหลังโดยให้คำสั่งดังกล่าวมีผลในวันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๕๑ เช่นเดียวกับผู้ที่สมัครสอบพร้อมกันและได้รับการแต่งตั้งมีผลไปตั้งแต่วันที่ดังกล่าวแล้ว หากศาลปกครองมีคำพิพากษาเป็นประการใด จะดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษาในภายหลัง

๖. ร้อยตำรวจโท ธีรศานต์ คำพิกุล ร้อยตำรวจโทสุริยา มาวิน ร้อยตำรวจโทเพชรสวัสดิ์ สหานัสชัย ร้อยตำรวจโท สิริชัย ทิพย์บรรพต ร้อยตำรวจโทหญิง สุชาติพิทย์ ไชแสง และร้อยตำรวจโท พงษ์นิรันดร์ ศรีกันหา ได้ฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ซึ่งมูลเหตุในการฟ้องคดีเป็นมูลเหตุเดียวกันกับคดีของจำสืบทำรวจหญิง ดวงรัตน์ฯ โดยมีคำขอท้ายฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งหน่วยงานที่แต่งตั้งผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตรเฉพาะในส่วนที่กำหนดให้คำสั่งดังกล่าวมีผลตั้งแต่วันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๔ เป็นต้นไป และกำหนดใหม่ให้มีผลตั้งแต่วันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๕๑ แทน โดยให้ผู้ฟ้องคดีได้รับสิทธิและผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่พึงจะได้รับเช่นเดียวกับผู้ได้รับการแต่งตั้งเป็นข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตรผู้สอบคัดเลือกในคราวเดียวกันกับผู้ฟ้องคดี และเพิกถอนมติของคณะกรรมการ ก.ตร. เกี่ยวกับการร้องทุกข์ที่หยักคำร้องทุกข์ของผู้ฟ้องคดี

๗. คณะกรรมการข้าราชการตำรวจในการประชุมครั้งที่ ๗/๒๕๕๔ เมื่อวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๕๔ มีมติว่าหลังจากที่มีการปรับคะแนนโดยให้ผู้เข้าสอบได้คะแนนสำหรับข้อสอบที่มีปัญหาเท่ากันทุกคน และนำผลคะแนนมาจัดเรียงลำดับใหม่แล้ว ให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติตรวจสอบว่ามีผู้เข้าสอบรายใดบ้างที่มีลำดับสูงกว่าลำดับสุดท้ายของแต่ละสายที่ผ่านการฝึกอบรมและได้รับการแต่งตั้งเป็นข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตรไปแล้ว แต่ยังไม่เคยได้รับการประกาศให้เป็นผู้สอบผ่านวิชาข้อเขียน ให้ถือว่าเป็นผู้สอบผ่านวิชาข้อเขียน แล้วให้กองบัญชาการศึกษาดำเนินการตามขั้นตอนการคัดเลือก เพื่อส่งตัวเข้ารับการฝึกอบรมและแต่งตั้งเป็นข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตรต่อไป สำนักงานตำรวจแห่งชาติจึงได้มีบันทึกลงวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๕๔ อนุมัติให้กองบัญชาการศึกษาดำเนินการคัดเลือกในการรับสมัครและคัดเลือกข้าราชการตำรวจชั้นประทวนผู้มีวุฒิปริญญาตรีเข้ารับการฝึกอบรมเพื่อแต่งตั้งเป็นข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตร พ.ศ. ๒๕๕๐ (เพิ่มเติม) ตามมติคณะกรรมการข้าราชการตำรวจดังกล่าว

๘. กองบัญชาการศึกษามีประกาศ ลงวันที่ ๕ มกราคม ๒๕๕๕ ประกาศรายชื่อผู้ได้รับการคัดเลือกในการรับสมัครและคัดเลือกข้าราชการตำรวจชั้นประทวนผู้มีวุฒิปริญญาตรีเข้ารับการฝึกอบรมเพื่อแต่งตั้งเป็นข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตร พ.ศ. ๒๕๕๐ เพิ่มเติมจำนวน ๑๕๘ ราย

๙. สำนักงานตำรวจแห่งชาติมีบันทึกลงวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๕๕ ท้ายหนังสือสำนักงานกำลังพล ด่วนที่สุด ที่ ๐๐๐๙.๒๔๓/๒๕๖๙ ลงวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๕๕ อนุมัติหลักการให้แต่งตั้งข้าราชการตำรวจชั้นประทวนที่ผ่านการคัดเลือกตามประกาศกองบัญชาการศึกษาลงวันที่ ๕ มกราคม ๒๕๕๕ และเป็นผู้สำเร็จการฝึกอบรมแล้ว เป็นข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตร โดยให้คำสั่งดังกล่าวมีผลล่วงหน้าในวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๕ เพื่อให้สอดคล้องกับมติคณะรัฐมนตรีซึ่งห้ามมิให้แต่งตั้งข้าราชการดำรงตำแหน่งย้อนหลัง ส่วนกรณีที่มีผู้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองกลางเพื่อให้แต่งตั้งย้อนหลังโดยให้คำสั่งมีผลวันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๕๑ เช่นเดียวกับผู้ที่สมัครสอบพร้อมกันและได้รับการแต่งตั้งมีผลไปตั้งแต่วันดังกล่าว หากศาลปกครองมีคำพิพากษาเป็นประการใดจึงดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษาในภายหลัง

๑๐. ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาคดีของจำเลยตำรวจหญิง ดวงรัตน์ฯ คดีหมายเลขดำที่ อ.๗๗๗/๒๕๕๖ คดีหมายเลขแดงที่ อ.๔๘๕/๒๕๖๐ เมื่อวันที่ ๓๓ มิถุนายน ๒๕๖๐ ให้เพิกถอนคำสั่งโรงเรียนนายร้อยตำรวจ ที่ ๑๗๒/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๔ ที่แต่งตั้งผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตร เฉพาะส่วนที่ให้คำสั่งดังกล่าวมีผลตั้งแต่วันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๔ โดยมีข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษาว่าให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติออกคำสั่งแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีให้เป็นข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตร โดยให้การแต่งตั้งดังกล่าวมีผลตั้งแต่วันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๕๑ คำขออื่นนอกจากนี้ให้ยก

๑๑. ข้าราชการตำรวจที่ได้รับผลกระทบเช่นเดียวกับกรณีของจำเลยตำรวจหญิง ดวงรัตน์ฯ จำนวน ๓๔๒ ราย บางรายได้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองและศาลปกครองสูงสุด ได้มีคำพิพากษาแล้ว จำนวน ๖ คดี โดยผลของคดีปรากฏเช่นเดียวกับผลคดีของจำเลยตำรวจหญิง ดวงรัตน์ฯ และมีผู้ที่ฟ้องคดีต่อศาลปกครองซึ่งคดีอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด จำนวน ๕ คดี และมีบางรายได้ยื่นหนังสือเพื่อขอใช้สิทธิในการแต่งตั้งเป็นข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตรย้อนหลัง โดยอ้างแนวคำพิพากษาคดีของจำเลยตำรวจหญิง ดวงรัตน์ฯ

สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้ประชุมหารือแนวทางในการดำเนินการกับผู้ที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครองเช่นเดียวกับกรณีของจำสืบทารวจหญิง ดวงรัตน์ฯ ที่ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาให้คำสั่งแต่งตั้งมีผลย้อนหลังตั้งแต่วันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๕๑ และได้พิจารณาแล้วเห็นว่าเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ได้รับผลกระทบจากกรณีดังกล่าว ควรดำเนินการแก้ไขเยียวยาความผิดพลาดที่เกิดขึ้น โดยสำนักงานตำรวจแห่งชาติจะดำเนินการแก้ไขคำสั่งแต่งตั้งข้าราชการตำรวจที่ได้รับผลกระทบ โดยอนุมัติให้คำสั่งที่แต่งตั้งข้าราชการตำรวจที่มีผลในวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๔ และวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๕ ตามลำดับ เพื่อให้มีผลย้อนหลังตั้งแต่วันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๕๑ เป็นต้นไปทุกราย

โดยที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติมีข้อพิจารณาว่า (๑) การแต่งตั้งข้าราชการตำรวจที่ได้รับการคัดเลือกเพิ่มเติม สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้อนุมัติหลักการให้ดำเนินการแต่งตั้งโดยให้คำสั่งมีผลล่วงหน้าเพื่อให้สอดคล้องกับมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๒๔ ซึ่งห้ามมิให้แต่งตั้งข้าราชการดำรงตำแหน่งย้อนหลังไม่ว่าจะเป็นการเลื่อนขั้นหรือระดับตำแหน่งที่สูงขึ้นหรือไม่ก็ตาม ส่วนกรณีที่มิใช่ผู้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองกลางเพื่อให้แต่งตั้งย้อนหลังโดยให้คำสั่งมีผลในวันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๕๑ เช่นเดียวกับผู้ที่สมัครสอบพร้อมกันและได้รับการแต่งตั้งมีผลไปตั้งแต่วันที่ดังกล่าวแล้วนั้น หากศาลปกครองกลางมีคำพิพากษาเป็นประการใดจึงดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษาในภายหลัง และ (๒) ข้าราชการตำรวจผู้ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครองเช่นเดียวกับจำสืบทารวจหญิง ดวงรัตน์ฯ ซึ่งมีทั้งผู้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองและผู้ที่ไม่ได้ฟ้องคดีต่อศาลปกครอง และมีบางรายได้ขอใช้สิทธิในการแต่งตั้งเป็นข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตรย้อนหลัง โดยอ้างแนวทางตามคำพิพากษาในคดีของจำสืบทารวจหญิง ดวงรัตน์ฯ ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินการกับกลุ่มของข้าราชการตำรวจที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครองเป็นไปด้วยความเรียบร้อย ถูกต้อง มีกฎหมายรองรับ จึงขอหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในประเด็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง หากสำนักงานตำรวจแห่งชาติจะดำเนินการแก้ไขคำสั่งแต่งตั้งข้าราชการตำรวจผู้ที่ได้รับผลกระทบจากข้อเท็จจริงกรณีเดียวกันกับข้าราชการตำรวจผู้ที่ใช้สิทธิฟ้องคดี ซึ่งคดียังอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองและข้าราชการตำรวจผู้ที่ไม่ใช้สิทธิฟ้องคดี โดยแก้ไขคำสั่งแต่งตั้งให้มีผลย้อนหลังไปตั้งแต่วันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๕๑ ตามแนวทางคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดในคดีของจำสืบทารวจหญิง ดวงรัตน์ฯ และคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดในคดีอื่นที่มีผลของคดีปรากฏเช่นเดียวกับคดีของจำสืบทารวจหญิง ดวงรัตน์ฯ โดยจะนำมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือมาตรา ๑๐๕/๑ แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๔๔/๒๕๕๘ เรื่อง การแก้ไขปัญหาการบริหารงานบุคคลของข้าราชการตำรวจ ลงวันที่ ๔ ธันวาคม พุทธศักราช ๒๕๕๘ มาใช้ในการแก้ไขคำสั่งทางปกครองดังกล่าว ให้มีผลย้อนหลังไปตั้งแต่วันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๕๑ ได้โดยชอบหรือไม่อย่างไร

ประเด็นที่สอง คำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดจะถือเป็นพยานหลักฐานใหม่ อันอาจทำให้ข้อเท็จจริงที่ฟังเป็นที่ยุติแล้วนั้นเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญหรือข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายนั้นเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญในทางที่จะเป็นประโยชน์แก่คู่กรณี ซึ่งข้าราชการตำรวจผู้ที่ไม่ได้ฟ้องคดีจะนำมายื่นคำขอให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติพิจารณาทบทวนคำสั่งทางปกครองใหม่ตามมาตรา ๕๔ (๑) หรือ (๔) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้หรือไม่อย่างไร

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้พิจารณาข้อหาหรือของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ โดยมีผู้แทนสำนักงานกฤษฎีกา (สำนักงาน ก.พ.) และผู้แทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงสรุปได้ดังนี้ ตามข้อเท็จจริงที่ข้อหาหรือดังกล่าว ข้าราชการตำรวจผู้ที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งแต่งตั้งข้าราชการตำรวจชั้นประทวนเป็นชั้นสัญญาบัตร แบ่งได้เป็นสามกลุ่ม ได้แก่ กลุ่มที่ ๑ ข้าราชการตำรวจซึ่งฟ้องคดีต่อศาลปกครองและศาลปกครองสูงสุด ได้มีคำพิพากษาแล้ว กลุ่มที่ ๒ ข้าราชการตำรวจซึ่งฟ้องคดีต่อศาลปกครองและคดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลปกครอง และกลุ่มที่ ๓ ข้าราชการตำรวจซึ่งไม่ได้ฟ้องคดีต่อศาลปกครอง โดยกลุ่มที่ ๑ ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมตามที่ผู้แทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติชี้แจงว่าสำนักงานตำรวจแห่งชาติได้เพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งข้าราชการตำรวจชั้นประทวนเป็นชั้นสัญญาบัตรเดิม และออกคำสั่งแต่งตั้งใหม่ตามคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดแล้ว ตามมาตรา ๗๐ วรรคหนึ่ง^๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่กำหนดให้ คำพิพากษาศาลปกครองผูกพันคู่กรณีที่จะต้องปฏิบัติตามคำบังคับนับแต่วันที่กำหนดในคำพิพากษา จนถึงวันที่คำพิพากษานั้นถูกเปลี่ยนแปลงแก้ไขกลับหรือด้อย สำนักงานตำรวจแห่งชาติจึงต้องดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด ส่วนกรณีกลุ่มที่ ๒ และกลุ่มที่ ๓ ซึ่งเป็นประเด็นที่ข้อหาหรือนั้น คณะกรรมการฯ เห็นควรกำหนดประเด็นที่ต้องพิจารณาและมีความเห็นในแต่ละประเด็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง สำนักงานตำรวจแห่งชาติจะดำเนินการแก้ไขคำสั่งแต่งตั้ง ข้าราชการตำรวจชั้นประทวนเป็นชั้นสัญญาบัตรสำหรับกรณีข้าราชการตำรวจกลุ่มที่ ๒ และกลุ่มที่ ๓ โดยแก้ไขให้มีผลย้อนหลังตามแนวคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดที่พิพากษากรณีข้าราชการตำรวจกลุ่มที่ ๑ ที่มีข้อเท็จจริงในลักษณะเดียวกันได้หรือไม่ และจะใช้กฎหมายใดในการดำเนินการแก้ไขคำสั่งแต่งตั้งดังกล่าว เห็นว่า กรณีข้าราชการตำรวจกลุ่มที่ ๒ และกลุ่มที่ ๓ นั้น เป็นกลุ่ม ข้าราชการตำรวจที่คำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดไม่ได้มีผลผูกพันดังเช่นข้าราชการตำรวจกลุ่มที่ ๑ ในกรณีนี้ข้าราชการตำรวจกลุ่มที่ ๒ และกลุ่มที่ ๓ จึงไม่อยู่ภายใต้บังคับมาตรา ๗๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ประกอบกับ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ไม่มีบทบัญญัติบังคับให้เจ้าหน้าที่จะต้อง ใช้ดุลพินิจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองในกรณีที่ข้อเท็จจริงเดียวกันกับกรณีที่ศาลปกครองสูงสุด มีคำพิพากษาในคดีหรือกรณีอื่น ดังนั้น กรณีข้าราชการตำรวจกลุ่มที่ ๒ และกลุ่มที่ ๓ จึงไม่มีกฎหมาย บังคับให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติจะต้องถือปฏิบัติตามแนวคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด โดยการเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งดังกล่าว

อย่างไรก็ตาม เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่าสำนักงานตำรวจแห่งชาติได้ดำเนินการแก้ไข ความบกพร่องในการออกข้อสอบด้วยการเพิ่มคะแนนให้แก่ข้าราชการตำรวจผู้ร้องทุกข์และผู้เข้าสอบ ทุกรายที่ไม่ได้คะแนนในข้อสอบข้อนั้น และต่อมาได้มีคำสั่งแต่งตั้งข้าราชการตำรวจดังกล่าวแล้ว ดังนั้น ในกรณีที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติประสงค์จะแก้ไขคำสั่งแต่งตั้งข้าราชการตำรวจกลุ่มที่ ๒ และกลุ่มที่ ๓ ให้มีผลย้อนหลัง จึงเป็นการใช้ดุลพินิจในการบริหารงานบุคคลเพื่อที่จะแก้ไข คำสั่งแต่งตั้งดังกล่าวให้สอดคล้องกับแนวคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดในคดีหรือกรณีอื่น

^๑มาตรา ๗๐ คำพิพากษาศาลปกครองให้ผูกพันคู่กรณีที่จะต้องปฏิบัติตามคำบังคับนับแต่วันที่ กำหนดในคำพิพากษานั้นจนถึงวันที่คำพิพากษานั้นถูกเปลี่ยนแปลงแก้ไขกลับหรือด้อย

โดยไม่ใช่การเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง จึงไม่จำเป็นต้องนำพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาใช้บังคับกับกรณีนี้ ทั้งนี้ ในการแก้ไขคำสั่งแต่งตั้งนั้นจะต้องคำนึงถึงภาระงบประมาณ อัตราค่าจ้าง ความก้าวหน้าในการทำงาน และระยะเวลาที่ล่วงเลยมา ตลอดจนผลกระทบต่อบรรดาข้าราชการตำรวจอื่นโดยรวม

สำหรับประเด็นที่ว่าสำนักงานตำรวจแห่งชาติจะนำมาตรา ๑๐๕/๑^๒ แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๔๔/๒๕๕๘ เรื่อง การแก้ไขปัญหามการบริหารงานบุคคลของข้าราชการตำรวจ ลงวันที่ ๔ ธันวาคม พุทธศักราช ๒๕๕๘ มาใช้บังคับกับข้าราชการตำรวจกลุ่มที่ ๒ และกลุ่มที่ ๓ ได้หรือไม่ นั้น เห็นว่า เนื่องจากมาตรา ๑๐๕/๑ บัญญัติขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเยียวยาข้าราชการตำรวจผู้ที่ได้รับผลกระทบจากคำพิพากษา เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ยังไม่มีคำพิพากษากรณีข้าราชการตำรวจกลุ่มที่ ๒ จึงไม่อาจนำมาตรา ๑๐๕/๑ มาใช้บังคับแก่ข้าราชการตำรวจกลุ่มที่ ๒ ได้ สำหรับข้าราชการตำรวจกลุ่มที่ ๓ เมื่อไม่มีการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง จึงไม่มีกรณีที่จะต้องนำมาตรา ๑๐๕/๑ มาใช้บังคับด้วยเช่นกัน

ประเด็นที่สอง ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งแต่งตั้งข้าราชการตำรวจชั้นประทวน เป็นชั้นสัญญาบัตรซึ่งไม่ได้ฟ้องคดีจะนำแนวคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดที่มีข้อเท็จจริงในลักษณะเดียวกันมายื่นคำขอให้พิจารณาใหม่ตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้หรือไม่ อย่างไร เห็นว่า การขอให้พิจารณาใหม่ตามมาตรา ๕๔^๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นบทบัญญัติที่เปิดโอกาสให้ผู้ได้รับคำสั่งทางปกครองใช้สิทธิในการขอทบทวนกระบวนการพิจารณาที่เสร็จสิ้นไปแล้วบนพื้นฐานของข้อเท็จจริงใหม่ โดยจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ

^๒มาตรา ๑๐๕/๑ ในกรณีที่ศาลปกครองมีคำพิพากษาถึงที่สุดสั่งเพิกถอนหรือแก้ไขคำสั่งในเรื่องใดให้เป็นหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจ ก.ตร. หรือ ก.ต.ช. แล้วแต่กรณี ในการสั่งการตามสมควรเพื่อเยียวยาและแก้ไขหรือดำเนินการตามที่เห็นสมควร

^๓มาตรา ๕๔ เมื่อคู่กรณีมีคำขอ เจ้าหน้าที่อาจเพิกถอนหรือแก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งทางปกครองที่พ้นกำหนดอุทธรณ์ตามส่วนที่ ๕ ได้ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) มีพยานหลักฐานใหม่ อันอาจทำให้ข้อเท็จจริงที่ฟังเป็นยุติแล้วนั้นเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ

(๒) คู่กรณีที่แท้จริงมิได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครองหรือได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาครั้งก่อนแล้วแต่ถูกตัดโอกาสโดยไม่เป็นธรรมในการมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง

(๓) เจ้าหน้าที่ไม่มีอำนาจที่จะทำคำสั่งทางปกครองในเรื่องนั้น

(๔) ถ้าคำสั่งทางปกครองได้ออกโดยอาศัยข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายใดและต่อมาข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายนั้นเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญในทางที่จะเป็นประโยชน์แก่คู่กรณี

การยื่นคำขอตามวรรคหนึ่ง (๑) (๒) หรือ (๓) ให้กระทำได้เฉพาะเมื่อคู่กรณีไม่อาจทราบถึงเหตุอันในการพิจารณาครั้งที่แล้วมาก่อนโดยไม่ใช่ความผิดของผู้ยื่น

การยื่นคำขอให้พิจารณาใหม่ต้องกระทำภายในเก้าสิบวันนับแต่ผู้ยื่นได้รู้ถึงเหตุซึ่งอาจขอให้พิจารณาใหม่ได้

ตามข้อเท็จจริงที่ขอหารือนี้เป็นกรณีข้าราชการตำรวจกลุ่มที่ ๓ ซึ่งไม่ได้ฟ้องคดีต่อศาลปกครอง การจะนำแนวคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดในคดีของข้าราชการตำรวจกลุ่มที่ ๑ มายื่นคำขอให้พิจารณาใหม่ตามมาตรา ๕๔^๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ จะต้องเป็นกรณีที่เป็นพยานหลักฐานใหม่ตามมาตรา ๕๔ (๑) หรือเป็นกรณีที่ข้อเท็จจริงมีการเปลี่ยนแปลงไปตามมาตรา ๕๔ (๔) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ แต่เมื่อคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดในคดีของข้าราชการตำรวจกลุ่มที่ ๑ ไม่ถือเป็นพยานหลักฐานใหม่ตามมาตรา ๕๔ (๑) หรือเป็นกรณีที่ข้อเท็จจริงมีการเปลี่ยนแปลงไปตามมาตรา ๕๔ (๔) ดังนั้น การนำแนวคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดในคดีของข้าราชการตำรวจกลุ่มที่ ๑ มาใช้ในการพิจารณาใหม่ จึงไม่อาจกระทำได้

(นายดิศทัต โหตระกิตย์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มกราคม ๒๕๖๑

^๔โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น