

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง อำนาจในการออกระเบียบสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ว่าด้วยการถอดยศตำรวจ พ.ศ. ๒๕๕๗

สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้มีหนังสือ ที่ ดช ๐๐๐๙.๒๕๕/๑๕๘๘ ลงวันที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๕๔ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปลงความได้ว่า ตามที่เคยหารือปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับแนวทางการขอพระราชทานพระบรมราชานุญาตถอดยศตำรวจและเรียกคืนเครื่องราชอิสริยาภรณ์มายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาครั้งหนึ่งแล้ว โดยในส่วนของ การถอดยศ ขอหารือว่า “คำพิพากษาศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่พิพากษาให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีความผิดตามมาตรา ๑๐๐ (๑) วรรคสาม และพิพากษาให้รับโทษจำคุกตามมาตรา ๑๒๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ถือเป็นเหตุในการพิจารณาถอดยศตำรวจ ตามระเบียบสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ว่าด้วยการถอดยศตำรวจ พ.ศ. ๒๕๕๗ หรือไม่” ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) ได้มีความเห็นว่า การกำหนดเหตุแห่งการถอดยศมุ่งหมายถึงผลที่ผู้ได้รับจากคำพิพากษาถึงที่สุดให้ลงโทษจำคุกเท่านั้น โดยไม่ได้มุ่งหมายถึงสถานะของบุคคล กระบวนการพิจารณาพิพากษาคดี หรือฐานความผิดว่า จะต้องเป็นไปตามกฎหมายใด 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 โดยครอบคลุมไปถึงบุคคลภายนอก เป็นการใช้อำนาจเกินขอบเขตที่กฎหมายกำหนดและเป็นการออกระเบียบโดยมิชอบเนื่องจาก มาตรา ๑๑ (๔) แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติฯ บัญญัติให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติมีอำนาจ “วางระเบียบหรือทำคำสั่งเฉพาะเรื่องไว้ให้ข้าราชการตำรวจหรือพนักงานสอบสวนปฏิบัติเกี่ยวกับการใช้อำนาจหรือการปฏิบัติหน้าที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาหรือกฎหมายอื่น” เท่านั้น ดังนั้น จึงขอให้ยกเลิกระเบียบสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ว่าด้วยการถอดยศตำรวจฯ ข้อ ๑ วรรคหนึ่ง เฉพาะข้อความว่า “และที่พ้นจากข้าราชการตำรวจไปแล้ว” และข้อ ๑ (๖) ทั้งข้อ คือ “ต้องหาคดีอาญาแล้วหลบหนีไปสำหรับผู้ที่มีไต่อยู่ในราชการหรือหน่วยงานของรัฐ” นอกจากนี้ การออกกระเปียบดังกล่าวถือเป็นการออกกฎ เพื่อให้มีผลเป็นการทั่วไปต่อเอกชนที่เกี่ยวข้องตามนัยมาตรา ๗ (๔) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ จะต้องลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๑/๐๘๑๗ ลงวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๕๔ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

นุเบกษา แต่สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้นำระเบียบฉบับนี้ลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา 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 ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติออกระเบียบสำนักงานตำรวจแห่งชาติว่าด้วยการถอดยศตำรวจฯ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๑ (๔) มาตรา ๒๘ และมาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติฯ โดยมีเจตนารมณ์ให้ผู้ดำรงอยู่ในยศตำรวจต้องประพฤติหรือวางตนให้เหมาะสมกับเกียรติศักดิ์ เพื่อมิให้หน้าตาเสื่อมเสียมาสู่หมู่คณะของข้าราชการตำรวจ หากผู้ใดประพฤติหรือวางตนให้เหมาะสมกับเกียรติศักดิ์ไม่ได้ก็ไม่สมควรที่จะดำรงอยู่ในยศตำรวจต่อไป และเมื่อพิจารณาจากพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติฯ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๒๙ บทบัญญัติของกฎหมายได้ใช้คำว่า “ยศตำรวจชั้นสัญญาบัตร” หรือ “ยศตำรวจชั้นประทวน” โดยมีได้ใช้คำว่า “ยศข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตร” และ “ยศข้าราชการตำรวจชั้นประทวน” ทั้งยังบัญญัติเรื่อง “การแต่งตั้งยศตำรวจชั้นสัญญาบัตรเป็นกรณีพิเศษ” ไว้ด้วย กรณีนี้จะเห็นได้ว่ายศตำรวจสามารถให้ได้ทั้งผู้ที่ เป็นข้าราชการตำรวจและผู้ที่ไม่ได้เป็นข้าราชการตำรวจ สำหรับการถอดยศก็เช่นกันกฎหมายได้บัญญัติหลักเกณฑ์และวิธีการในกรณีดังกล่าวเพื่อคุ้มครองในการใช้ยศตำรวจไม่ว่าจะเป็นข้าราชการตำรวจ หรือข้าราชการตำรวจที่พ้นจากราชการตำรวจไปแล้ว หรือบุคคลภายนอกที่ได้รับการแต่งตั้งยศก็ตาม โดยการแต่งตั้งยศ การถอดหรือการออกจากยศตำรวจ ถือเป็นการปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติฯ มาตรา ๖ (๕) และในการนี้มีผลใช้บังคับแก่ผู้มียศตำรวจเท่านั้น ซึ่งไม่ใช้กับบุคคลทั่วไป แต่เป็นไปเฉพาะกลุ่มผู้ดำรงยศตำรวจ จึงไม่จำเป็นต้องนำลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาให้บุคคลทั่วไปได้รับทราบก็มีผลใช้บังคับได้

ฝ่ายที่สอง เห็นว่า พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติฯ เป็นกฎหมายที่ตราขึ้น เพื่อใช้ในการบริหารราชการของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ครอบคลุมทุกเรื่องเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการตำรวจ โดยมีได้มีบทบัญญัติในการถอดยศหรือการออกจากยศตำรวจสำหรับบุคคลภายนอกที่มียศตำรวจอย่างชัดเจนแต่อย่างใด ทั้งนี้ หากกฎหมายประสงค์จะให้ผลใช้บังคับกับข้าราชการตำรวจที่พ้นจากราชการตำรวจไปแล้ว หรือประสงค์ให้มีผลใช้บังคับกับบุคคลภายนอกที่เกี่ยวข้องก็ควรจะต้องบัญญัติไว้ในกฎหมายอย่างชัดเจน และหากพิจารณาจากระเบียบสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ว่าด้วยการถอดยศตำรวจฯ ออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๑ (๔) แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติฯ ซึ่งกำหนดให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติมีอำนาจออกระเบียบหรือทำคำสั่งเฉพาะเรื่องไว้ให้ข้าราชการตำรวจปฏิบัติเท่านั้นไม่ได้รวมถึงบุคคลภายนอกที่มีได้มีสถานภาพของการเป็นข้าราชการตำรวจแล้ว ดังนั้น ในส่วนที่ระเบียบสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ว่าด้วยการถอดยศตำรวจฯ กำหนดไว้น่าจะเกินจากขอบเขตอำนาจที่กฎหมายให้ไว้ย่อมไม่มีผลใช้บังคับกับผู้พ้นจากราชการตำรวจไปแล้วและบุคคลภายนอก สำหรับระเบียบสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ว่าด้วยการถอดยศตำรวจฯ กรณีเกี่ยวกับการนำพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา ฝ่ายที่สองเห็นพ้องด้วยกับความเห็นฝ่ายที่หนึ่ง

ในเรื่องนี้คณะกรรมการข้าราชการตำรวจในการประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๕๔ เมื่อวันที่ ๒๗ มกราคม ๒๕๕๔ มีมติรับทราบตามที่คณะอนุกรรมการ ก.ตร. เกี่ยวกับกฎหมายและระเบียบเสนอ และให้หาหรือมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า ในกรณีที่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติออก ระเบียบสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ว่าด้วยการถอดยศตำรวจ พ.ศ. ๒๕๔๗ โดยอาศัยอำนาจตาม พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๑๑ (๔) มาตรา ๒๘ และมาตรา ๒๙ ซึ่ง ครอบคลุมไปถึงบุคคลภายนอก ได้แก่ ข้าราชการตำรวจที่พ้นจากราชการตำรวจไปแล้ว และ บุคคลภายนอกที่ไม่อยู่ในราชการหรือหน่วยงานของรัฐ เป็นการใช้อำนาจออกระเบียบเกินขอบเขตที่ กฎหมายให้อำนาจหรือไม่ อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) ได้พิจารณาข้อหารือของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ โดยมีผู้แทนสำนักงานนายกรัฐมนตรี (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี) และผู้แทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นว่า พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๒๖^๑ และ มาตรา ๒๗^๒ ได้บัญญัติให้การแต่งตั้งยศตำรวจเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎ ก.ตร. โดยการแต่งตั้งยศตำรวจมีสองกรณี กล่าวคือ กรณีแรก เป็นการแต่งตั้งผู้ที่เป็นข้าราชการตำรวจซึ่งการ แต่งตั้งจะต้องสอดคล้องกับชั้นและตำแหน่งที่บรรจุไว้และเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น ส่วนกรณีที่ สอง เป็นการแต่งตั้งยศตำรวจเป็นกรณีพิเศษให้แก่บุคคลอื่นที่มีใช้ข้าราชการตำรวจให้มียศตำรวจ และหาก เป็นกรณีการแต่งตั้งยศตำรวจชั้นสัญญาบัตรให้ทำโดยประกาศพระบรมราชโองการ ดังนั้น ผู้ที่ได้รับ แต่งตั้งยศตำรวจจึงอาจเป็นได้ทั้งข้าราชการตำรวจหรือบุคคลอื่น โดยผู้ได้รับแต่งตั้งยศตำรวจทุกนาย แม้ว่าจะพ้นจากราชการไปแล้วก็ยังสามารถใช้อยศตำรวจต่อไปได้ จนกว่าจะถูกถอดออกจากยศ ซึ่งการ ถอดยศตำรวจนั้น มาตรา ๒๘^๓ แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ บัญญัติให้การถอดหรือ การออกจากยศตำรวจชั้นสัญญาบัตรเป็นไปตามระเบียบสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และให้ทำโดย ประกาศพระบรมราชโองการ จึงเห็นได้ว่าการถอดหรือการออกจากยศตำรวจเป็นการดำเนินการให้ผู้ ที่ยังใช้อยศตำรวจอยู่ไม่มีสิทธิใช้อยศตำรวจอีกต่อไป ไม่ว่าผู้นั้นจะเป็นข้าราชการตำรวจหรือไม่ก็ตาม

^๑ มาตรา ๒๖ การแต่งตั้งยศตำรวจชั้นสัญญาบัตร ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนด ในกฎ ก.ตร. และให้ทำโดยประกาศพระบรมราชโองการ

การแต่งตั้งยศตำรวจชั้นสัญญาบัตรเป็นกรณีพิเศษ อาจกระทำได้โดยประกาศพระบรมราชโองการ ในระหว่างที่ยังไม่มีประกาศพระบรมราชโองการแต่งตั้งยศตำรวจชั้นสัญญาบัตรจะแต่งตั้งว่าที่ ยศตำรวจชั้นสัญญาบัตรเป็นการชั่วคราวก็ได้ โดยให้ผู้มีอำนาจดังต่อไปนี้ เป็นผู้สั่งแต่งตั้ง

- (๑) ตั้งแต่วันที่ยศพลตำรวจตรีขึ้นไป ให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้สั่งแต่งตั้ง
- (๒) ตั้งแต่วันที่ยศร้อยตำรวจตรีขึ้นไป แต่ไม่สูงกว่าที่ยศพันตำรวจเอก ให้ผู้บัญชาการตำรวจ แห่งชาติเป็นผู้สั่งแต่งตั้ง

^๒ มาตรา ๒๗ การแต่งตั้งยศตำรวจชั้นประทวน ให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือ ผู้บังคับบัญชาระดับผู้บัญชาการขึ้นไปซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเป็นผู้สั่งแต่งตั้ง ทั้งนี้ ตาม หลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎ ก.ตร.

การแต่งตั้งยศตำรวจชั้นประทวนเป็นกรณีพิเศษ ให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเป็นผู้สั่งแต่งตั้ง ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎ ก.ตร.

^๓ มาตรา ๒๘ การถอดหรือการออกจากยศตำรวจชั้นสัญญาบัตร ให้เป็นไปตามระเบียบ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และให้ทำโดยประกาศพระบรมราชโองการ

สำหรับปัญหาที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติหรือมาว่า กรณีที่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติออก
ระเบียบสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ว่าด้วยการถอดยศตำรวจ พ.ศ. ๒๕๔๗ โดยอาศัยอำนาจตาม
พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๑๑ (๔)^๔ มาตรา ๒๘^๕ และมาตรา ๒๙^๖ ให้
ครอบคลุมไปถึงบุคคลภายนอก ได้แก่ ข้าราชการตำรวจที่พ้นจากราชการตำรวจไปแล้ว และ
บุคคลภายนอกที่ไม่อยู่ในราชการหรือหน่วยงานของรัฐ เป็นการใช้อำนาจออกระเบียบเกินขอบเขตที่
กฎหมายให้อำนาจหรือไม่ อย่างไร นั้น เห็นว่า การออกระเบียบสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ว่าด้วยการถอด
ยศตำรวจ พ.ศ. ๒๕๔๗ เป็นการกำหนดขั้นตอน วิธีการให้ข้าราชการของสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่มี
หน้าที่ปฏิบัติ เช่น กองวินัยหรือกองกำลังพล ปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างถูกต้อง ซึ่งถือเป็นการกำหนด
กระบวนการที่ใช้ภายในสำนักงานตำรวจแห่งชาติก่อนที่จะส่งเรื่องไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
พิจารณาดำเนินการตามขั้นตอนต่อไป ทั้งนี้ แนวทางปฏิบัติดังกล่าวก็สอดคล้องกับแนวทางปฏิบัติ
เดิมที่เคยดำเนินการตามข้อบังคับที่ ๔/๒๕๔๔ เรื่อง วางระเบียบการตำรวจไม่เกี่ยวกับคดี ตาม
พระราชบัญญัติยศตำรวจ พุทธศักราช ๒๔๘๐ ต่อมาเมื่อได้ยกเลิกกฎหมายว่าด้วยยศตำรวจ และใช้
พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ แทน จึงมีการออกระเบียบสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ว่า
ด้วยการถอดยศตำรวจ พ.ศ. ๒๕๔๗ ขึ้นใช้แทน ดังนั้น การดำเนินการของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ
จึงไม่ถือเป็นการใช้อำนาจเกินขอบเขตที่กฎหมายกำหนด

(ลงชื่อ) อัคร จารุจินดา

(นายอัคร จารุจินดา)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มิถุนายน ๒๕๕๔

^๔ มาตรา ๑๑ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ มีผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเป็นหัวหน้าส่วนราชการมี
อำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

๑. ฯลฯ

๒. ฯลฯ

(๔) วางระเบียบหรือทำคำสั่งเฉพาะเรื่องไว้ให้ข้าราชการตำรวจหรือพนักงานสอบสวน
ปฏิบัติการเกี่ยวกับการใช้อำนาจหรือการปฏิบัติหน้าที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาหรือกฎหมายอื่น

^๕ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

^๖ มาตรา ๒๙ การให้ออกจากกว่าที่ยศตำรวจชั้นสัญญาบัตรหรือการถอดหรือการออกจากราชการ
ตำรวจชั้นประทวน ให้ผู้มีอำนาจสั่งตามมาตรา ๒๖ วรรคสาม หรือมาตรา ๒๗ แล้วแต่กรณี สั่งได้ตามระเบียบ
สำนักงานตำรวจแห่งชาติ