

บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

เรื่อง เหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง :
กรณีผู้บังคับการซึ่งมีอำนาจสั่งลงโทษข้าราชการตำรวจผู้กระทำผิดวินัย
อย่างร้ายแรง

สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้มีหนังสือ ที่ ดช ๐๐๑๒.๑๗/๙๘ ลงวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๖๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า คณะอนุกรรมการ ก.ตร. เกี่ยวกับกฎหมายและระเบียบ ในการประชุมครั้งที่ ๕/๒๕๖๕ เมื่อวันที่ ๑๙ กรกฎาคม ๒๕๖๕ ได้พิจารณาข้อหารือของคณะอนุกรรมการ ก.ตร. เกี่ยวกับการอุทธรณ์ กรณีความเป็นกลางของเจ้าหน้าที่ในการพิจารณาทางปกครองตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แล้วมีมติให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติหารือต่อคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง โดยมีข้อเท็จจริงสรุปได้ ดังนี้

๑. พันตำรวจโท พ. เมื่อครั้งดำรงตำแหน่งรองผู้กำกับการ (สอบสวน) สถานีตำรวจภูธรแหล่สัก จังหวัดเพชรบูรณ์ ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ตำรวจภูธรจังหวัดเพชรบูรณ์จึงมีคำสั่งที่ ๗๐/๒๕๖๐ ลงวันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๖๐ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ต่อมาคณะกรรมการสอบสวนมีความเห็นว่า พันตำรวจโท พ. กระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามที่ถูกล่ามhos เห็นควรไล่ออกจากราชการ และเสนอผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดสกลนครซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาต้นสังกัดใหม่ผู้มีอำนาจตามมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ และกฎ ก.ตร. ว่าด้วยคณะกรรมการพิจารณากลับกรองการพิจารณาสั่งลงโทษ พ.ศ. ๒๕๔๗ ข้อ ๓ ซึ่งบัญญัติให้ในการพิจารณาสั่งลงโทษข้าราชการตำรวจที่กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ให้ผู้มีอำนาจตามมาตรา ๗๒ สั่งลงโทษปลดออกหรือไล่ออกตามความร้ายแรงแห่งกรณี และการพิจารณาสั่งลงโทษให้ตั้งคณะกรรมการเพื่อกลับกรองเสนอ โดยคณะกรรมการดังกล่าวอย่างน้อยต้องประกอบด้วย รองหัวหน้าหน่วยงานนั้นทุกคน โดยในระดับกองบังคับการให้ผู้บังคับการหรือตำแหน่งเทียบเท่า ตั้งคณะกรรมการคณะหนึ่งประกอบด้วยรองผู้บังคับการ พนักงานสอบสวนผู้เชี่ยวชาญ หรือตำแหน่งเทียบเท่าซึ่งมีอาวุโสสูงสุดเป็นประธานกรรมการ

ในขั้นการพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณากลับกรองการพิจารณาสั่งลงโทษของตำรวจภูธรจังหวัดสกลนคร ในขณะนั้นมีพันตำรวจเอก ส. (ยศในขณะนั้น) ซึ่งดำรงตำแหน่งรองผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดสกลนครที่มีอาวุโสสูงสุดทำหน้าที่เป็นประธานกรรมการ โดยคณะกรรมการพิจารณากลับกรองฯ ได้ประชุมเมื่อ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๖๑ มีมติเป็นเอกฉันท์เห็นควรลงโทษไล่อักพันตำรวจโท พ. ออกจากราชการ ต่อมาพันตำรวจเอก ส. (ยศในขณะนั้น) ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดสกลนคร และลงนามในคำสั่ง

ตำรวจภูธรจังหวัดสกลนคร ที่ ๑๑๗/๒๕๖๔ ลงวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๔ ลงโทษไล่พ้นตำรวจโท พ. ออกจากราชการ

๒. พันตำรวจโท พ. ได้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการต่อคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ โดยคณะกรรมการ ก.ตร. เกี่ยวกับการอุทธรณ์ได้พิจารณาพยานหลักฐานในสำนวนการสอบสวนประกอบข้ออุทธรณ์ พบประเด็นหนึ่งที่อ้างว่า พลตำรวจตรี ส. ผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดสกลนคร ผู้สั่งลงโทษไล่ออก มีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลางตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เนื่องจากเมื่อครั้งดำรงตำแหน่งรองผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดสกลนครได้เคยเป็นประธานกรรมการในคณะกรรมการพิจารณากลับกรองฯ และมีมติเห็นควรลงโทษไล่ผู้อุทธรณ์ออกจากราชการมาก่อน จึงมีมติให้หารือคณะกรรมการ ก.ตร. เกี่ยวกับกฎหมายและระเบียบ

๓. ในการประชุมครั้งที่ ๕/๒๕๖๕ เมื่อวันที่ ๑๙ พฤษภาคม ๒๕๖๕ คณะกรรมการ ก.ตร. เกี่ยวกับกฎหมายและระเบียบ ได้พิจารณาแล้วมีความเห็นเป็น ๒ แนวทาง

แนวทางที่หนึ่ง เห็นว่า การพิจารณากลับกรองการพิจารณาสั่งลงโทษทางวินัยเป็นขั้นตอนการเตรียมการและดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครองในการออกคำสั่งลงโทษทางวินัย ถือได้ว่าเป็นการพิจารณาทางปกครอง ดังนั้น คณะกรรมการพิจารณากลับกรองฯ ซึ่งมีอำนาจพิจารณาทางปกครอง และผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งลงโทษจะต้องมีความเป็นกลางในการพิจารณาตามมาตรา ๑๓ และมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ด้วยเมื่อพิจารณาองค์ประกอบของคณะกรรมการพิจารณากลับกรองฯ มิได้กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจตามมาตรา ๗๒ ในฐานะหัวหน้าหน่วยงาน เข้าไปมีส่วนร่วมหรือเป็นองค์ประกอบของคณะกรรมการพิจารณากลับกรองฯ เพื่อไม่ให้เกิดการใช้ดุลพินิจหรือพิจารณาซ้ำสองครั้งในเรื่องเดียวกัน ซึ่งคาดหมายได้อยู่แล้วว่าผู้ใช้ดุลพินิจในเรื่องเดียวกันนั้น ย่อมโน้มเอียงที่จะพิจารณาในประเด็นที่เคยพิจารณาแล้วไม่ต่างจากเดิม ประกอบกับความเห็นของคณะกรรมการพิจารณากลับกรองฯ ไม่ผูกพันการใช้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจในการพิจารณาสั่งลงโทษสำหรับกรณีของพลตำรวจตรี ส. แม้ว่าจะได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดสกลนคร ให้เป็นผู้มีอำนาจตามมาตรา ๗๒ (๔) แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติฯ ในการสั่งลงโทษตามที่กฎหมายกำหนดก็ตาม แต่การที่พลตำรวจตรี ส. ได้เคยพิจารณามีความเห็นลงโทษพันตำรวจโท พ. ออกจากราชการ เมื่อครั้งที่ตนทำหน้าที่ในฐานะประธานกรรมการในคณะกรรมการพิจารณากลับกรองฯ มาก่อน จึงเป็นการใช้ดุลพินิจหรือพิจารณาซ้ำสองครั้งในเรื่องเดียวกัน ซึ่งคาดหมายได้ว่าจะพิจารณามีความเห็นเช่นเดียวกับที่ตนเคยพิจารณาวินิจฉัยไปแล้ว ดังนั้น กรณีของพลตำรวจตรี ส. จึงมีเหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลางตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ

แนวทางที่สอง เห็นว่า ในขั้นการพิจารณาของผู้มีอำนาจในการพิจารณาสั่งลงโทษกับคณะกรรมการพิจารณากลับกรองฯ ถือเป็นขั้นตอนหรือกระบวนการพิจารณาทางปกครองในขั้นตอนหรือกระบวนการเดียวกันซึ่งมีลักษณะเป็นการแบ่งหน้าที่การปฏิบัติก่อนที่จะมีการออกคำสั่งทางปกครอง มิใช่เป็นคนละองค์กรในลักษณะที่องค์กรหนึ่งทำหน้าที่ตรวจสอบและทบทวนการออกคำสั่งทางปกครองของอีกองค์กรหนึ่ง ดังนั้น กรณีพลตำรวจตรี ส. จึงเป็นกรณีที่สมารถกระทำได้ เพราะเป็นเจ้าหน้าที่คนเดียวกันทำหน้าที่พิจารณาทางปกครองในหลายขั้นตอน ไม่อาจถือได้ว่ามีเหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง

เพื่อให้ได้ข้อยุติและเป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการ จึงมีมติให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติหรือคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองว่า ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งลงโทษทางวินัยซึ่งเคยทำหน้าที่เป็นประธานกรรมการในคณะกรรมการพิจารณากลับกรองฯ แต่ได้มีมติเห็นควรลงโทษไล่ข้าราชการตำรวจออกจากราชการมาก่อน สามารถพิจารณามีคำสั่งลงโทษไล่ผู้นั้นออกในเรื่องที่ตนเคยพิจารณามีความเห็นในฐานะคณะกรรมการพิจารณากลับกรองฯ ได้หรือไม่ จะมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลางตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ หรือไม่

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ได้พิจารณาข้อหารือของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ โดยมีผู้แทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมจากคำชี้แจงของผู้แทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติว่า ปัจจุบันพันตำรวจโท พ. ได้ออกจากราชการไปแล้วเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๖๓ และพลตำรวจตรี ส. ได้เกษียณอายุราชการไปแล้วเมื่อเดือนกันยายน พ.ศ. ๒๕๖๔

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้พิจารณาข้อหารือของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ประกอบกับข้อเท็จจริงเพิ่มเติมดังกล่าวแล้ว เห็นว่า การพิจารณาสั่งลงโทษข้าราชการตำรวจผู้กระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง นั้น มาตรา ๙๐^๑ แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ ประกอบกับข้อ ๓๖^๒ วรรคสอง แห่งกฎ ก.ตร. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. ๒๕๔๗ กำหนดให้ข้าราชการตำรวจผู้ใดกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ให้ผู้มีอำนาจตาม

^๑มาตรา ๙๐ ข้าราชการตำรวจผู้ใดกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ให้ผู้มีอำนาจตามมาตรา ๗๒ สั่งลงโทษปลดออก หรือไล่ออก ตามความร้ายแรงแห่งกรณี ถ้ามีเหตุอันควรลดหย่อนจะนำมาประกอบการพิจารณาลงโทษก็ได้ แต่ห้ามมิให้ลดโทษต่ำกว่าปลดออก

การพิจารณาสั่งลงโทษของผู้มีอำนาจตามมาตรา ๗๒ (๒) (๓) และ (๔) ให้ผู้มีอำนาจดังกล่าวตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณากลับกรองเสนอ โดยคณะกรรมการดังกล่าวอย่างน้อยต้องประกอบด้วยรองหัวหน้าหน่วยงานนั้นทุกคน ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎ ก.ตร.

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒ข้อ ๓๖

ฯลฯ

ฯลฯ

กรณีผู้มีอำนาจตามมาตรา ๗๒ (๒) (๓) และ (๔) จะสั่งลงโทษปลดออกหรือไล่ออกจากราชการแก่ผู้ถูกกล่าวหา ให้ผู้มีอำนาจดังกล่าวส่งเรื่องให้คณะกรรมการพิจารณากลับกรองการพิจารณาสั่งลงโทษที่ได้แต่งตั้งขึ้นตามมาตรา ๙๐ วรรคสอง เพื่อพิจารณากลับกรองเสนอ ทั้งนี้ ผู้มีอำนาจจะต้องสั่งการให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาตามวรรคแรก

การพิจารณาพยานหลักฐานว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดวินัยอย่างไร หรือไม่ นั้น ให้ผู้มีอำนาจพิจารณาจากพยานหลักฐานในสำนวนการสอบสวนและต้องเป็นพยานหลักฐานที่ได้สรุปแจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ และให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาที่จะชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาตามข้อ ๑๘ แล้วเท่านั้น หากผู้มีอำนาจเห็นว่าพยานหลักฐานที่ปรากฏในสำนวนการสอบสวนนอกเหนือจากที่ได้มีการสรุปให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบไว้แล้วสามารถรับฟังลงโทษผู้ถูกกล่าวหาได้ จะต้องดำเนินการให้มีการแจ้งสรุปพยานหลักฐานในส่วนที่เพิ่มเติมดังกล่าวให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ และให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาด้วย

มาตรา ๗๒ (๔)^๓ แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติฯ สั่งลงโทษปลดออกหรือไล่ออกตามความร้ายแรงแห่งกรณี และการพิจารณาสั่งลงโทษ ให้ผู้มีอำนาจดังกล่าวตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณากลับกรองเสนอ โดยในระดับกองบังคับการ เมื่อผู้มีอำนาจตามมาตรา ๗๒ (๔) จะสั่งลงโทษปลดออกหรือไล่ออกจากราชการ ให้ผู้มีอำนาจดังกล่าวตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณากลับกรอง ประกอบด้วย รองผู้บังคับการ พนักงานสอบสวนผู้เชี่ยวชาญ หรือตำแหน่งเทียบเท่า เป็นกรรมการ โดยให้รองผู้บังคับการ พนักงานสอบสวนผู้เชี่ยวชาญ หรือตำแหน่งเทียบเท่าซึ่งมีอาวุโสสูงสุดเป็นประธานกรรมการ ทั้งนี้ ตามข้อ ๓ (๓)^๔ แห่งกฎ ก.ตร. ว่าด้วยคณะกรรมการพิจารณากลับกรองการพิจารณาสั่งลงโทษ พ.ศ. ๒๕๔๗ ซึ่งกรณีตามข้อหาข้อนี้ ตำรวจภูธรจังหวัดสกลนคร ได้มีคำสั่งตำรวจภูธรจังหวัดสกลนคร ที่ ๗๗๓/๒๕๖๑ ลงวันที่ ๒๒ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๖๑ ให้แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณากลับกรองการพิจารณาสั่งลงโทษทางวินัยของตำรวจภูธรจังหวัดสกลนคร มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณากลับกรองการสั่งลงโทษข้าราชการตำรวจในสังกัดตำรวจภูธรจังหวัดสกลนคร ที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงหรือกรณีอื่นที่ได้รับมอบหมายให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบฯ ที่กำหนด แล้วมีมติเสนอผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดสกลนคร พิจารณาสั่งการภายในอำนาจ โดยปรากฏข้อเท็จจริงว่า พลตำรวจตรี ส. ในขณะที่ดำรงตำแหน่งเป็นรองผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดสกลนครที่มีอาวุโสสูงสุด ได้เคยทำหน้าที่เป็นประธานกรรมการในคณะกรรมการพิจารณากลับกรองการพิจารณาสั่งลงโทษทางวินัยของตำรวจภูธรจังหวัดสกลนคร ตามคำสั่งตำรวจภูธรจังหวัดสกลนคร ที่ ๗๗๓/๒๕๖๑ฯ ซึ่งคณะกรรมการพิจารณากลับกรองฯ ได้พิจารณาและมีมติเป็นเอกฉันท์ในการประชุมเมื่อวันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๖๑ เห็นควรลงโทษไล่ออกตำรวจโท พ. ออกจากราชการ ต่อมาพลตำรวจตรี ส. ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดสกลนครซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งลงโทษทางวินัย ได้พิจารณาและลงนามในคำสั่งตำรวจภูธรจังหวัดสกลนคร ที่ ๑๑๗/๒๕๖๔ ลงวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๔ ลงโทษไล่ออกตำรวจโท พ. ออกจากราชการ

^๓มาตรา ๗๒ ในกรณีที่ตำแหน่งข้าราชการตำรวจในส่วนราชการหรือหน่วยงานใดในสำนักงานตำรวจแห่งชาติว่างลง หรือผู้ดำรงตำแหน่งใดไม่สามารถปฏิบัติราชการได้ ให้ผู้บังคับบัญชาดังต่อไปนี้สั่งให้ข้าราชการตำรวจซึ่งเห็นสมควรรักษาราชการแทนในตำแหน่งนั้นได้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๔) ผู้บังคับการหรือตำแหน่งเทียบเท่า สำหรับตำแหน่งตั้งแต่ผู้กำกับหรือตำแหน่งเทียบเท่าลงมาในส่วนราชการนั้น

ฯลฯ

ฯลฯ

^๔ข้อ ๓ เมื่อผู้มีอำนาจตามมาตรา ๗๒ (๒) (๓) และ (๔) จะสั่งลงโทษปลดออกหรือไล่ออกจากราชการแก่ข้าราชการตำรวจ ให้ผู้มีอำนาจดังกล่าวตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณากลับกรองก่อน ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๓) ให้ผู้บังคับการหรือตำแหน่งเทียบเท่าตั้งคณะกรรมการคณะหนึ่ง ประกอบด้วย รองผู้บังคับการ พนักงานสอบสวนผู้เชี่ยวชาญ หรือตำแหน่งเทียบเท่า เป็นกรรมการ โดยให้รองผู้บังคับการ พนักงานสอบสวนผู้เชี่ยวชาญ หรือตำแหน่งเทียบเท่าซึ่งมีอาวุโสสูงสุดเป็นประธานกรรมการ ข้าราชการตำรวจยศพันตำรวจตรีขึ้นไปคนหนึ่งเป็นเลขานุการ และข้าราชการตำรวจยศร้อยตำรวจตรีขึ้นไปจำนวนไม่เกินสามคนเป็นผู้ช่วยเลขานุการ ทั้งนี้ การประชุมของคณะกรรมการต้องมีกรรมการมาประชุมอย่างน้อยสามคนจึงจะเป็นองค์ประชุม

เมื่อการพิจารณากลับกรองการพิจารณาสั่งลงโทษและการเสนอความเห็นต่อผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งลงโทษเป็น “การพิจารณาทางปกครอง” และคำสั่งลงโทษทางวินัยเป็น “คำสั่งทางปกครอง” ตามนิยามในมาตรา ๕^๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบกับพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติฯ กฎ ก.ตร. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา และกฎ ก.ตร. ว่าด้วยคณะกรรมการพิจารณากลับกรองฯ ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะ ไม่ได้กำหนดเหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลางไว้ กรณีจึงต้องนำเรื่องเหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลางตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ มาใช้บังคับตามนัยมาตรา ๓ วรรคหนึ่ง^๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เพื่อพิจารณาว่า การพิจารณาสั่งลงโทษทางวินัยของพลตำรวจตรี ส. มีเหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลางตามมาตรา ๑๖^๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ หรือไม่

“มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“การพิจารณาทางปกครอง” หมายความว่า การเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครอง

“คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า

(๑) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระับ หรือมีผลกระทบต่อสภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ

ฯลฯ

ฯลฯ

“มาตรา ๓ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่าง ๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายใดกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้โดยเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“มาตรา ๑๖ ในกรณีมีเหตุอื่นใดนอกจากที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๓ เกี่ยวกับเจ้าหน้าที่หรือกรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง เจ้าหน้าที่หรือกรรมการผู้นั้นจะทำการพิจารณาทางปกครองในเรื่องนั้นไม่ได้

ในกรณีตามวรรคหนึ่ง ให้ดำเนินการดังนี้

(๑) ถ้าผู้นั้นเห็นเองว่าตนมีกรณีดังกล่าว ให้ผู้นั้นหยุดการพิจารณาเรื่องไว้ก่อนและแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปชั้นหนึ่งหรือประธานกรรมการทราบ แล้วแต่กรณี

(๒) ถ้ามีคู่กรณีคัดค้านว่าผู้นั้นมีเหตุดังกล่าว หากผู้นั้นเห็นว่าตนไม่มีเหตุตามที่คัดค้านนั้น ผู้นั้นจะทำการพิจารณาเรื่องต่อไปก็ได้แต่ต้องแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปชั้นหนึ่งหรือประธานกรรมการทราบแล้วแต่กรณี

(๓) ให้ผู้บังคับบัญชาของผู้นั้นหรือคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองซึ่งผู้นั้นเป็นกรรมการอยู่มีคำสั่งหรือมีมติโดยไม่ชักช้า แล้วแต่กรณี ว่าผู้นั้นมีอำนาจในการพิจารณาทางปกครองในเรื่องนั้นหรือไม่

ฯลฯ

ฯลฯ

เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่าพลตำรวจตรี ส. ในขณะที่ดำรงตำแหน่งรองผู้บังคับการ ตำรวจภูธรจังหวัดสกลนคร เคยทำหน้าที่เป็นประธานกรรมการในคณะกรรมการพิจารณากลับกรอง การพิจารณาสั่งลงโทษทางวินัยของตำรวจภูธรจังหวัดสกลนคร ได้พิจารณาและมีมติเป็นเอกฉันท์ เห็นควรลงโทษไล่พ้นตำรวจโท พ. ออกจากราชการมาก่อน ต่อมาพลตำรวจตรี ส. ได้รับการแต่งตั้ง ให้ดำรงตำแหน่งผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดสกลนครซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งลงโทษ ทางวินัย ได้พิจารณาและลงนามในคำสั่งไล่พ้นตำรวจโท พ. ออกจากราชการ เมื่อพิจารณาการ ทำหน้าที่คณะกรรมการพิจารณากลับกรองฯ เพื่อเสนอความเห็นต่อผู้มีอำนาจสั่งลงโทษตาม มาตรา ๙๐ วรรคสอง^๙ แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติฯ ประกอบกับข้อ ๓๖ วรรคสอง^{๑๐} แห่งกฎ ก.ตร. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณาฯ จะเห็นได้ว่าเป็นกรณีที่กฎหมายได้กำหนดขั้นตอนการพิจารณา ของคณะกรรมการพิจารณากลับกรองฯ และผู้มีอำนาจสั่งลงโทษแยกออกจากกัน อีกทั้งข้อ ๓ (๓)^{๑๐} แห่งกฎ ก.ตร. ว่าด้วยคณะกรรมการพิจารณากลับกรองฯ ไม่ได้กำหนดให้ผู้บังคับการซึ่งเป็น ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งลงโทษร่วมเป็นคณะกรรมการพิจารณากลับกรองฯ ด้วย แสดงให้เห็นถึง ความมุ่งหมายในการแยกการทำหน้าที่อย่างชัดเจนเพื่อเป็นการถ่วงดุลการใช้ดุลพินิจของผู้มีอำนาจ สั่งลงโทษ ดังนั้น กรณีของพลตำรวจตรี ส. จึงมิใช่กรณีที่เจ้าหน้าที่คนเดียวมีส่วนร่วมพิจารณา ทางปกครองในหลายขั้นตอนในลักษณะที่เป็นองค์กรเดียวกันซึ่งแบ่งหน้าที่กันปฏิบัติงานภายใต้ การพิจารณาทางปกครองเดียวกันก่อนที่จะมีคำสั่งทางปกครอง แต่เป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ซึ่งได้พิจารณา ในเรื่องเดิมที่ตนเคยพิจารณาให้ความเห็นไปแล้ว ต่อมาพิจารณาประเด็นและเหตุเดียวกันซ้ำอีก ย่อมคาดหมายได้ว่าการพิจารณาอาจมีความโน้มเอียงไปตามความเห็นเดิมของตน จึงมีเหตุ ที่มีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลางตามมาตรา ๑๖^{๑๑} แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ พลตำรวจตรี ส. จึงไม่อาจทำการพิจารณา ทางปกครองในเรื่องนี้ได้ ทั้งนี้ เป็นไปตามแนวความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ในเรื่องเสรีที่ ๑๓๖๐/๒๕๖๓^{๑๒} และเรื่องเสรีที่ ๑๐๖๘/๒๕๖๕^{๑๓}

อย่างไรก็ดี เมื่อคำสั่งตำรวจภูธรจังหวัดสกลนคร ที่ ๑๑๗/๒๕๖๔ฯ ที่พลตำรวจตรี ส. ลงนามในคำสั่งลงโทษไล่พ้นตำรวจโท พ. ออกจากราชการ มีเหตุที่มีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้ การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง และส่งผลให้คำสั่งลงโทษดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจทำคำสั่งลงโทษซึ่งได้แก่ผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดสกลนครคนใหม่

^๙โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^{๑๐}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

^{๑๑}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔, ข้างต้น

^{๑๒}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๗, ข้างต้น

^{๑๓}บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง เหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้ การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง : กรณีการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัย อย่างร้ายแรงและคำสั่งสำรอกราชการข้าราชการตำรวจ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ลับ ที่ นร ๐๙๑๑/๑๐ ลงวันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๖๓ ถึงสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ซึ่งต่อมาสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ได้มีหนังสือ ที่ ตช ๐๐๑๒.๔๑/๐๙๓๒ ลงวันที่ ๖ กรกฎาคม ๒๕๖๔ ยกเลิกชั้นความลับ

^{๑๔}บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง เหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้ การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง : กรณีการทำหน้าที่คณะกรรมการพิจารณากลับกรองการพิจารณาสั่งลงโทษ ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ลับ ด่วน ที่ นร ๐๙๑๑/๒๒๘ ลงวันที่ ๑ กันยายน ๒๕๖๕ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ซึ่งไม่มีเหตุสงสัยถึงความเป็นกลางจึงเป็นผู้พิจารณาเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวและพิจารณาออกคำสั่งทางปกครองลงโทษทางวินัยแก่พันตำรวจโท พ. เสียใหม่ให้ถูกต้องตามมาตรา ๔๙ วรรคหนึ่ง^{๑๔} แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ นอกจากนี้ เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า พันตำรวจโท พ. ได้ออกจากราชการไปแล้ว ดังนั้น ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งลงโทษจะต้องดำเนินการสั่งลงโทษภายในสามปีนับแต่วันที่ผู้นั้นออกจากราชการ ทั้งนี้ ตามนัยมาตรา ๙๔^{๑๕} แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ



(นายปรณ นิลประพันธ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กันยายน ๒๕๖๕

^{๑๔}มาตรา ๔๙ เจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่อาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองได้ตามหลักเกณฑ์ในมาตรา ๕๑ มาตรา ๕๒ และมาตรา ๕๓ ไม่ว่าจะพ้นขั้นตอนการกำหนดให้อุทธรณ์หรือให้โต้แย้งตามกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่นมาแล้วหรือไม่

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๑๕}มาตรา ๙๔ ข้าราชการตำรวจผู้ใดซึ่งออกจากราชการอันมิใช่เพราะเหตุตาย มีกรณีถูกกล่าวหาเป็นหนังสือก่อนออกจากราชการว่า ขณะรับราชการได้กระทำความหรือละเว้นกระทำการใดอันเป็น ความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ถ้าเป็นการกล่าวหาต่อผู้บังคับบัญชาของผู้นั้นหรือต่อผู้มีหน้าที่สืบสวนสอบสวนหรือตรวจสอบตามกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการ หรือเป็นการกล่าวหาของผู้บังคับบัญชาของผู้นั้นหรือมีกรณีถูกฟ้องคดีอาญาหรือต้องหาคดีอาญาก่อนออกจากราชการว่า ในขณะที่รับราชการได้กระทำความผิดอาญานมิใช่เป็นความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทที่ไม่เกี่ยวกับราชการหรือความผิดลหุโทษ ผู้มีอำนาจดำเนินการทางวินัยมีอำนาจดำเนินการสืบสวนหรือพิจารณาดำเนินการทางวินัย และสั่งลงโทษตามที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้ต่อไปได้เสมือนว่าผู้นั้นยังมิได้ออกจากราชการ แต่ต้องสั่งลงโทษภายในสามปีนับแต่วันที่ผู้นั้นออกจากราชการ

กรณีตามวรรคหนึ่ง ถ้าเป็นการกล่าวหาหรือฟ้องคดีอาญาหรือต้องหาคดีอาญา หลังจากที่ยื่นคำร้องขอร้องผู้ใดออกจากราชการแล้ว ให้ผู้มีอำนาจดำเนินการทางวินัยมีอำนาจดำเนินการสืบสวนหรือพิจารณาดำเนินการทางวินัย และสั่งลงโทษตามที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้ต่อไปได้เสมือนว่าผู้นั้นยังมิได้ออกจากราชการ โดยต้องเริ่มดำเนินการสอบสวนภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้นั้นออกจากราชการและต้องสั่งลงโทษภายในสามปีนับแต่วันที่ผู้นั้นออกจากราชการ สำหรับกรณีที่เป็นการฟ้องคดีอาญาที่ปรากฏชัดแจ้งตามมาตรา ๘๗ วรรคสาม จะต้องสั่งลงโทษภายในสามปีนับแต่วันที่ผู้นั้นออกจากราชการ

ในกรณีที่ศาลปกครองมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษ หรือองค์กรพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยหรือองค์กรตรวจสอบรายงานการดำเนินการทางวินัยมีคำวินิจฉัยถึงที่สุดหรือมีมติให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสอง เพราะเหตุกระบวนการดำเนินการทางวินัยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ให้ผู้มีอำนาจดำเนินการทางวินัยดำเนินการทางวินัยให้แล้วเสร็จภายในสองปีนับแต่วันที่คำพิพากษาถึงที่สุดหรือมีคำวินิจฉัยถึงที่สุดหรือมีมติ แล้วแต่กรณี

การดำเนินการทางวินัยตามวรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม ถ้าผลการสอบสวนพิจารณาปรากฏว่าผู้นั้นกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงก็ให้ลงโทษ

ฯลฯ

ฯลฯ